



SAMMELBAND

Die Landwirtschaft grüner gestalten

Stellungnahmen der Kommission Landwirtschaft
beim Umweltbundesamt 2010 - 2015

Für Mensch & Umwelt

Umwelt 
Bundesamt

Vorwort

Die Landwirtschaft war und ist eine der wichtigsten Nutzungen unserer Umwelt. Sie schafft Nahrungs- und Futtermittel, nachwachsende Rohstoffe und Bioenergie. Aber sie beansprucht auch natürliche Ressourcen und verursacht eine Reihe von Umweltproblemen. Für das Umweltbundesamt (UBA) ist die Landwirtschaft ein Thema mit besonderem Augenmerk.

Zur Verstärkung unserer Fachkompetenz und zur Optimierung unserer Beratungsdienstleistungen in Fragen der Agrarpolitik und verwandter Themen haben wir im Jahr 2010 die „Kommission Landwirtschaft beim Umweltbundesamt“ (KLU) ins Leben gerufen. Die KLU soll, wie andere Kommissionen beim UBA, einen Beitrag zur Vernetzung des Amtes mit anderen wissenschaftlichen Institutionen und Akteuren leisten, seine fachliche Arbeit in ausgewählten Politikfeldern stärken und Empfehlungen zu künftigen Themen und Arbeitsschwerpunkten geben.



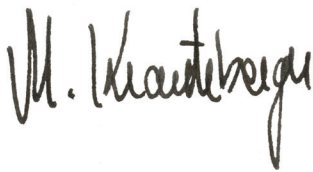
Quelle: Martin Stallmann, Umweltbundesamt

Die KLU hat ihre bisherigen Aufgaben mit großem Engagement und überaus sachkundig wahrgenommen. Sie hat sich mehrfach mit der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union auseinandergesetzt, aber auch andere Themen wie die Umweltwirkungen der Bioenergie oder die Novellierung der Düngeverordnung behandelt. Sie hat ihre Empfehlungen in einer Reihe von Positionspapieren auf Deutsch und auf Englisch in die jeweiligen Politikprozesse eingebracht. Einer der Höhepunkte ihrer bisherigen Arbeit war zweifellos die Diskussion mit Abgeordneten des Europäischen Parlaments (EP) im September 2012 in Brüssel.

Die Berufung in die KLU erfolgt auf Zeit. In der jetzigen Zusammensetzung ist die Kommission mehr oder weniger seit ihrer Gründung tätig. Insoweit ist es naheliegend, dass der eine oder andere personelle Wechsel ansteht. Dies nehme ich zum Anlass, den Mitgliedern der Kommission für die bisherige vielbeachtete und für uns so hilfreiche Arbeit, die im Ehrenamt erfolgt, ganz herzlich zu danken. Als eine Art Zwischenbilanz haben wir die bisherigen Stellungnahmen der KLU zusammengestellt. Daraus ergibt sich ein profunder und detailreicher Einblick in zentrale Themen und Auseinandersetzungen der Agrar-Umweltpolitik in den vergangenen Jahren.

Die Herausforderungen für dieses Politikfeld werden nicht kleiner. So ist die GAP-Reform für die Jahre 2014 bis 2020 mittlerweile abgeschlossen und die entsprechenden Regelungen wurden in Kraft gesetzt. Aber auch hier gilt: Nach der Reform ist bekanntermaßen vor der Reform. Die Diskussion um die GAP nach 2020 hat bereits begonnen. Als nächster Schritt steht jedoch eine Halbzeitbewertung der derzeitigen GAP an. Dafür will das UBA zusammen mit anderen im Rahmen mehrerer Forschungsprojekte die umweltfachlichen Grundlagen legen. Und auch hierbei wird die KLU als sachkundige Begleiterin und

als Diskussionsforum dringend gebraucht. Weitere Themen warten auf eine intensive Behandlung, so etwa die Umsetzung der jüngst von der UNO-Vollversammlung beschlossenen Nachhaltigkeitsziele im Bereich der Landwirtschaft. Die neu zusammenzusetzende Kommission Landwirtschaft beim Umweltbundesamt, die Kompetenz ihrer Mitglieder und ihr fachlicher Rat werden also weiterhin dringend gebraucht. Wir freuen uns also auf spannende Diskussionen mit der KLU auch in den kommenden Jahren, auf fundierte Empfehlungen und kritische Rückmeldungen zu unserer Arbeit!



Maria Krautzberger
Präsidentin des Umweltbundesamtes

Übersicht der KLU- Stellungnahmen

Stellungnahme Juli 2011

„Für eine ökologisierte erste und eine effiziente zweite Säule“

„Towards a greening of pillar 1 and an efficient pillar 2“

Kurzstellungnahme Oktober 2011

„Stellungnahme der Kommission Landwirtschaft am Umweltbundesamt (KLU) zu den Legislativvorschlägen der Europäischen Kommission zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik“.

Stellungnahme August 2012

„Die Legislativ-Vorschläge zur GAP-Reform - Gute Ansätze, aber für die Umwelt nicht gut genug“

„The legislative proposals for the reform of the CAP - Good initiatives but not good enough for the environment“

Kurzstellungnahme Februar 2013

„Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik braucht eine verbindliche und wirkungsvolle Ökologisierung der ersten Säule“

„Common Agricultural Policy reform must ensure mandatory and effective greening of Pillar 1“

Stellungnahme Juli 2013

„Mehr Grün in die Gemeinsame Agrarpolitik- Einstieg geschafft, aber noch zahlreiche Schwachpunkte“

„A Greener Common Agricultural Policy – A start has been made but many weak points remain“

Stellungnahme November 2013

„Biogaserzeugung und -nutzung: Ökologische Leitplanken für die Zukunft“

„On the Future of Biogas Generation and Utilisation - Suggestions for comprehensive ecological improvement by the Agriculture Commission at the German Federal Environment Agency (KLU)“

Gemeinsame Stellungnahme von BfN, UBA und KLU Januar 2014

„Ökologische Vorrangflächen – unverzichtbar für die biologische Vielfalt in der Agrarlandschaft!“

„Ecological Focus Areas – Crucial for biodiversity in the agricultural landscape!“

Kurzstellungnahme Juni 2014

„Umweltverträgliche Biogaserzeugung. Empfehlungen der KLU zur Reform des EEG“

Stellungnahme November 2014

„Novellierung der Düngeverordnung. Kurzstellungnahme der Kommission Landwirtschaft beim Umweltbundesamt (KLU)“

FÜR EINE ÖKOLOGISIERTE ERSTE UND EINE EFFIZIENTE ZWEITE SÄULE

Impressum

Herausgeber: Umweltbundesamt
Pressestelle
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
E-Mail: pressestelle@uba.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

Redaktion: Geschäftsstelle der KLU am Umweltbundesamt – Fachgebiet II 2.8
Knut Ehlers, Dietrich Schulz

Autoren: KLU-Mitglieder
Lutz Ribbe (Vorsitz), Annette Freibauer, Wolfram Güthler, Alois Heißenhuber,
Kurt-Jürgen Hülsbergen, Andreas Krug, Franz Makeschin, Heino von Meyer,
Ulrich Peterwitz

Stand: Juli 2011

Gestaltung: UBA

Titelfoto: Landschaft Scheyern

„Für eine ökologisierte erste und eine effiziente zweite Säule“

Stellungnahme der Kommission Landwirtschaft am Umweltbundesamt (KLU) zur Reform der gemeinsamen Agrarpolitik

Inhalt

Zusammenfassung	4
1 Landwirtschaft und Umwelt – die Rolle der europäischen Agrarpolitik	4
2 Die erste Säule	6
2.1 Fünf konkrete Maßnahmen zur Ökologisierung der ersten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik	7
2.1.1 Beschränkung des Stickstoffsaldos	7
2.1.2 Beschränkung der Tierbesatzdichte	8
2.1.3 Beschränkung des maximalen Fruchtartenanteils auf Ackerstandorten	9
2.1.4 Erhalt von Dauergrünland	9
2.1.5 Bereitstellung ökologischer Vorrangflächen.....	10
2.2 Integration von extensiv genutzten Grünlandflächen in die ersten Säule	11
2.3 Die Zukunft von Cross-Compliance	11
3 Die zweite Säule.....	12
4 Erfolgsindikatoren bis 2020	14

Zusammenfassung

Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU (GAP) soll Landwirte in die Lage versetzen, multifunktional zu wirtschaften, indem sie für solche Maßnahmen und Leistungen der Landwirte einen Ausgleich bzw. Anreiz schafft, die vom Markt nicht ausreichend abgegolten werden, nach denen aber gleichwohl eine gesellschaftliche Nachfrage besteht. Damit legt die GAP wesentliche Grundlagen dafür, die Landwirtschaft beim Erreichen der europäischen Umwelt- und Nachhaltigkeitsziele bis 2020 zu unterstützen¹.

Die GAP steht derzeit vor einer weiteren Reformrunde, in der die Rahmenbedingungen für die Jahre 2014 bis 2020 festgelegt werden sollen. In einer Mitteilung der EU-Kommission vom November 2010 werden dafür drei grundsätzliche Optionen skizziert (weiter so – Begrünung – radikale Umstrukturierung). Die Kommission Landwirtschaft am Umweltbundesamt (KLU) nimmt dazu Stellung unter der Prämisse, wie unter den aktuell diskutierten politischen Rahmenbedingungen unter Beibehaltung der Zweisäulenstruktur der Umweltschutz in der Agrarlandschaft wirkungsvoll verbessert werden kann.

Nicht zuletzt in Zeiten knapper Kassen bedarf es einer breiten gesellschaftlichen Akzeptanz für öffentliche Ausgaben zugunsten der Landwirtschaft. Die aktuelle GAP wird diesen Anforderungen nicht gerecht. Die KLU fordert deshalb, den zukünftigen Einsatz öffentlicher Gelder ausschließlich an die Bereitstellung öffentlicher Güter und Leistungen zu koppeln.

Um dies innerhalb des politisch-realistischen Rahmens zu erreichen, ist die Einführung einer starken und verpflichtenden Ökologisierungskomponente innerhalb der 1. Säule (Direktzahlungen) erforderlich. Als Maßnahmen innerhalb dieser Komponente schlägt die KLU die Beschränkung des Stickstoffsaldos, die Beschränkung der Tierbesatzdichte, den Erhalt von Dauergrünland, die Beschränkung des maximalen Anteils einer Fruchtart auf Ackerstandorten und die Bereitstellung ökologischer Vorrangflächen vor. Darüber hinaus sind extensiv genutzte Grünlandflächen (Calluna- und Wacholderheiden, Almen) in das Fördersystem der 1. Säule zu integrieren.

Die Gelder der zukünftigen 2. Säule (ländliche Entwicklung, darunter die Agrar-Umweltmaßnahmen) sind zielorientierter und effizienter für die Bereitstellung öffentlicher Güter und Leistungen einzusetzen. Sie sollten dabei vor allem regionale Besonderheiten hinsichtlich der naturräumlichen und agrarstrukturellen Gegebenheiten berücksichtigen.

Die anstehende GAP Reform wird zu angemessener Zeit eine Evaluierung des Erfolgs (im Sinne einer midterm review) benötigen. Für die Evaluierung schlägt die KLU sechs Umwelt- und Nachhaltigkeitsziele vor, die ökologische Rahmenbedingungen beschreiben, welche die europäische Landwirtschaft bis 2020 zu erreichen hat.

1 Landwirtschaft und Umwelt - die Rolle der europäischen Agrarpolitik

Die Landwirtschaft arbeitet in der Natur und mit der Natur. Daher trägt der Landwirt für den Schutz von Boden, Wasser, Luft und Artenvielfalt sowie den gesamten Naturhaushalt eine große Verantwortung. Dieser Verantwortung wird die Landwirtschaft trotz unbestreitbarer Fortschritte noch nicht im erforderlichen Umfang gerecht. Zwischen den gesellschaftlichen Ansprüchen, die an die Landwirtschaft bezüglich Umwelt- und Naturschutz, Kulturlandschaftser-

haltung etc. gestellt werden, und der täglichen Realität klafft eine erhebliche Lücke. Die Landwirtschaft ist heute eine wesentliche Ursache für die Eutrophierung und Versauerung natürlicher Ökosysteme, des Klimawandels und des Verlusts von Biodiversität.

Andererseits ist die Landwirtschaft in der EU selbst von sich ändernden Rahmenbedingungen betroffen: Von zunehmenden extremen Wetterereignissen infolge der Klimaänderungen, vom Preisdruck, der auf ihr lastet, von einer weltweiten Konkurrenz, die teilweise unter niedrigeren Umweltstandards produzieren kann. Sie muss einerseits Anstrengungen unternehmen, ihre negativen Umweltwirkungen zu reduzieren, andererseits soll und muss sie sich an den globalen Wandel anpassen.

Die europäische Landwirtschaft steht somit vor einer gewaltigen Herausforderung: Sie soll und muss in Zukunft die Versorgungssicherheit Europas sicherstellen, Nahrungsmittel und zunehmend auch Energie produzieren mit weniger Umweltwirkungen, bei zunehmender Unsicherheit der Preise und eingeschränkt durch Extremereignisse sowie den komplexen Wechselwirkungen von Umweltschäden, Klimawandel und dem Verlust an Biodiversität.

Die Landwirtschaft muss ferner nach den Vorgaben der EU einen wichtigen Beitrag leisten zur Umsetzung der Biodiversitätsstrategie, der Wasserrahmenrichtlinie, der Europäischen Nachhaltigkeitsstrategie und des Klimaschutzes. Landwirten kommt dementsprechend keine reine Produktions-, sondern eine „multifunktionale Rolle“ im ländlichen Raum zu. Dies bedeutet, dass sie sich mit Aufgaben konfrontiert sehen, die sie zuerst einmal Geld kosten und ihnen keines einbringen, weil marktbezogene Preise für die landwirtschaftlichen Erzeugnisse die Leistungen der Landwirtschaft im Rahmen der Multifunktionalität eben nicht einschließen. Landwirte erwarten aus diesem Grund zu Recht, dass sie ein Einkommen erzielen, das sich zusammensetzt aus dem Verkauf ihrer Erzeugnisse am Markt und der Honorierung der gesellschaftlichen Leistungen, die sie erbringen. Dazu braucht die Landwirtschaft die Unterstützung der Politik durch klare Rahmenbedingungen. Dies erfordert eine Kombination von verschiedenen Politiken und Instrumenten, Ordnungsrecht, Kontrollen, Anreizen und Förderung.

Die Gemeinsame Agrarpolitik ist ein wichtiges Element des Politikportfolios, kann aber nicht alleine alle Herausforderungen lösen. Ziel der Agrarreform muss nach Ansicht der KLU sein, dass umweltfreundliche und sozial nachhaltige Produktionsweisen so gestärkt werden, dass sie konkurrenzfähig sind. Die Agrarreform muss die europäische Landwirtschaft bis 2020 auf ihrem Weg zu einer ressourcenschonenden, klimafreundlichen, effizienten, naturverträglichen, ökonomisch, ökologisch und sozial nachhaltigen, regional verankerten Produktionsform, die für die Bereitstellung öffentlicher Güter angemessen honoriert wird, einen entscheidenden Schritt voran bringen.

Im November 2010 hat die EU-Kommission drei Optionen skizziert, die unterschiedliche Reformpfade für die Agrarpolitik von 2013 bis 2020 beschreiben². Die 1. Option hält im Wesentlichen an der bisherigen Praxis der Direktzahlungen fest, während Option 2 und Option 3 eine stärkere Fokussierung auf die öffentlichen Leistungen der Landwirte versprechen. Die Option 2 beinhaltet zu diesem Zweck eine Ökologisierungskomponente innerhalb der ersten Säule, während die 3. Option darauf abzielt, die Direktzahlungen einzustellen und Gelder für öffentliche Güter und zur Förderung benachteiligter Gebiete einzusetzen.

Gegen eine Ökologisierungskomponente in der 1. Säule wird von Kritikern³ eingewandt, dass ihre Wirksamkeit durch die notwendige Breite und Allgemeinheit der Maßnahmen beschränkt und sie zu wenig zielgenau sei. Diese Einschätzung teilt die KLU grundsätzlich. Erst eine ziel-

orientierte, regional differenzierte Kombination mit Maßnahmen der 2. Säule kann hier signifikante Fortschritte bringen. In der Konsequenz würde das bedeuten, dass Option 3 vermutlich den am besten auf Ökosystemdienstleistungen zielgerichteten Ansatz böte. Es ist jedoch fraglich, ob es gelingt mit der Option 3 auch wirksame Maßnahmen in landwirtschaftlichen Intensivregionen umzusetzen. Der Vorschlag der KOM und die öffentliche Diskussion favorisieren die 2. Option, die zum gegenwärtigen Zeitpunkt damit als einzige realistische und konsensfähige Variante zur Reform der GAP erscheint. Im Folgenden geht die KLU daher überwiegend auf die Option 2 ein.

Ob und wie viel „Begrünung“ der Agrarpolitik mit dieser 2. Option tatsächlich erreicht wird, hängt stark von der Ausgestaltung der Mindestanforderungen und Anreizstruktur ab. Aus diesem Grund entwirft die KLU im folgenden Vorschläge, wie die 1. Säule in Allgemeinen und hinsichtlich konkreter Maßnahmen gestaltet werden sollte (Abschnitt 2), welcher Reformbedarf im Bereich der 2. Säule besteht (Abschnitt 3) und letztlich anhand welcher Indikatoren eine Evaluierung der jetzigen Reform durchgeführt werden kann (Abschnitt 4).

2 Die erste Säule

Die Zahlungen aus der 1. Säule waren bisher im Wesentlichen historisch begründet und nicht ausreichend an die Bereitstellung öffentlicher Güter gekoppelt. Die aktuelle Debatte zur EU-Agrarpolitik verdeutlicht, dass dies von weiten Kreisen zumindest erkannt wurde. Anstatt allerdings eine wirkliche Reform vorzunehmen und ein neues, kohärentes und in sich stimmiges Maßnahmenpaket zu schnüren (wie in Option 3 der KOM-Mitteilung dargestellt) wird für den Zeitraum 2013-2020 aller Voraussicht nach das derzeitige 2-Säulen-System aufrecht erhalten und dabei die Ökologisierung der 1. Säule angestrebt (Option 2 der KOM-Mitteilung). Die im Rahmen dieser Ökologisierungskomponente („greening“) durchzuführenden Maßnahmen sind aktuell Gegenstand der Diskussionen.

Ob sich die Ökologisierungskomponente, deren Anforderungen über die geltenden gesetzlichen Mindeststandards hinaus gehen, tatsächlich als der nötige Paradigmenwechsel erweist und zu einer gesellschaftlichen Akzeptanz der GAP beitragen wird, ist aus Sicht der KLU davon abhängig, wie die Ökologisierungskomponente in die 1. Säule integriert wird und welche spezifischen Anforderungen und Maßnahmen an sie gekoppelt sind. Aus Sicht der KLU sind dafür folgende allgemeine Kriterien zu Grunde zu legen:

- **Die Durchführung der Ökologisierungsmaßnahmen muss zwingende Voraussetzung sein, um künftig Gelder aus der 1. Säule zu beziehen, also auch für den Erhalt der geplanten Basisprämie. Zur Zahlung einer von den Ökologisierungsmaßnahmen unabhängigen Basisprämie über die 1. Säule gibt es keine gesellschaftliche Rechtfertigung mehr.**
- **Ökologisierungsmaßnahmen sind vollständig umzusetzen. Alle Einzelkomponenten der Ökologisierung gehören zusammen und sind nicht substituierbar.**
- **Die Einhaltung der Ökologisierung ist jährlich als Voraussetzung für Zahlungen nachzuweisen.**
- **Die Umsetzung von Maßnahmen im Rahmen der Ökologisierungskomponente bringt für den Landwirt Opportunitätskosten mit sich. Diese**

sind bei der Honorierung zu berücksichtigen. Eine adäquate Entlohnung für die Bereitstellung einer öffentlichen Leistung ist ein ausschlaggebendes Kriterium, damit möglichst viele Landwirte – insbesondere auch solche in landwirtschaftlichen Gunst- und Intensivregionen – an den folgenden Maßnahmen teilnehmen.

- Die eingesetzten finanziellen Ressourcen für die 1. Säule müssen im Einklang mit ihrer Wirkung zur Bereitstellung und Sicherung öffentlicher Güter stehen.

Um die von der KOM angestrebte Ökologisierung der 1. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erreichen, bedarf es der Festlegung einfach kontrollierbarer und zieleffizienter Maßnahmen. Im Folgenden schlägt die KLU fünf Maßnahmen vor. Alle Maßnahmen haben gemeinsam, dass ihre Durchführung über die gesetzlichen Mindeststandards hinausgeht. Dies ist aus Sicht der KLU zwingend notwendig, um eine Zahlung öffentlicher Gelder zu rechtfertigen. Ansonsten bedeutet die Reihenfolge ausdrücklich keine Gewichtung. Die KLU hält vielmehr substantielle Fortschritte auf allen genannten Gebieten für essentiell.

2.1 Fünf konkrete Maßnahmen zur Ökologisierung der ersten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik

2.1.1 Beschränkung des Stickstoffsaldos

Agrarökologische Relevanz:

Der Stickstoff- (N)- Saldo ist ein integrativer Indikator der durch zahlreiche landwirtschaftliche Maßnahmen beeinflusst wird: die Betriebsstruktur (Tierbesatz, Fruchtfolge), die Düngungsintensität, die Verfahrensgestaltung (Düngerapplikation). Der N-Saldo weist enge Beziehungen zu verschiedenen Umweltbereichen auf. Er beschreibt das Gesamtverlustpotential an reaktiven N-Verbindungen. Je höher der N-Saldo, umso größer ist die Gefahr umweltrelevanter N-Emissionen, die in verschiedenen Bereichen (Gewässer, Atmosphäre, naturnahe Biotope) wirksam werden.

Indikator: N-Saldo

Zielwert: $\leq 50 \text{ kg N ha}^{-1} \text{ LF}$

LF = Landwirtschaftlich genutzte Fläche

Begründung: Bei der Festlegung der tolerierbaren N-Verluste ($50 \text{ kg N ha}^{-1} \text{ LF}$) sind gleichermaßen die Umweltwirkungen (kritische Eintragsraten und -frachten), die ökonomischen Effekte (Ertrags- und Gewinnänderungen) sowie die Umsetzbarkeit (Ausgangssituation der Betriebe, N-Einsparpotential) zu beachten.

Methode: Es existieren sehr unterschiedliche Methoden der Stickstoffbilanzierung. Daher ist es notwendig, die Methode und die Bilanzparameter exakt zu definieren. Eine verbindliche, in der EU abgestimmte N-Bilanzmethode wird verwendet. Dafür bietet sich die Hoftorbilanz nach PARCOM an.

Alle relevanten Stickstoffflüsse und -formen (N-Inputs) müssen in der Bilanz erfasst werden, um das Gesamtpotenzial der N-Verluste bestimmen zu können. Ein „Schönrechnen“ der N-Bilanz durch Weglassen umweltbelastender oder nicht direkt düngewirksamer N-Flüsse wird dadurch verhindert. Nur die Festlegung eines maximalen N-Saldos auf Schlagebene ist quantitativ sicher wirksam, aber in der Umsetzung komplex. Die Hoftorbilanz setzt eine förderliche Randbedingung für die Erreichung der Nachhaltigkeitsziele.

2.1.2 Beschränkung der Tierbesatzdichte

Agrarökologische Relevanz:

Der Tierbesatz ist ein Indikator für die Flächenbindung der Tierhaltung und ein wesentlicher Einflussfaktor auf Nährstoffflüsse in Agrarökosystemen. Der Tierbesatz kennzeichnet die Gefahr von Nährstoffeinträgen in Gewässer (Nitrat) und Emissionen in die Luft (Ammoniak, Lachgas, Methan) sowie von Nährstoffakkumulationen (Phosphor) in Böden. In der EU kommt es regional zu hohen Tierkonzentrationen ($>2,0 \text{ DE ha}^{-1} \text{ LF}$), die Futterimporte erfordern (mit potenziell negativen Umweltwirkungen und Landnutzungsänderungen in den Erzeugerländern), zu überhöhten Phosphor- und Stickstoffsalden und geringer Nährstoffeffizienz beim Einsatz der Ausscheidungen als Wirtschaftsdünger führen. Durch die Emissionen kommt es zu negativen Effekten auf die biotische Umwelt (Nährstoffeinträge in naturnahe oligotrophe Ökosysteme, Eutrophierung, Verdrängung von Arten nährstoffarmer Biotope). Die Begrenzung der Tierbesatzdichte heißt noch nicht, dass der anfallende Wirtschaftsdünger wirklich auf der ganzen LF des Betriebs ausgebracht wird. Der Indikator ist aber eine allgemein förderliche Bedingung zur Unterstützung der europäischen Umwelt- und Nachhaltigkeitsziele, die konkrete Maßnahmen wie geschlossene Nährstoffkreisläufe und einen effizienten Einsatz von Wirtschaftsdüngern zur Reduzierung des Bedarfs an synthetischen Düngern erfordern.

Indikator: Tierbesatz

Zielwert: $\leq 2,0 \text{ DE ha}^{-1} \text{ LF}$.

DE = Dungeinheit = 80 kg jährlicher N Anfall in den tierischen Ausscheidungen.

Begründung: Wird ein Tierbesatz von $2,0 \text{ DE ha}^{-1} \text{ LF}$ überschritten, ist es nicht mehr möglich, die anfallenden Nährstoffe effizient zu verwerten. $2,0 \text{ DE ha}^{-1}$ entsprechen einem Mindestnährstoffanfall von 160 kg N ha^{-1} . Auf auswaschungsgefährdeten Standorten muss darüber hinaus ein Anbau von Zwischenfrüchten (catch crops) erfolgen, um eine N-Auswaschung während der Sickerwasserperiode zu verhindern.

Methode: Ein verbindlicher, in der EU abgestimmter, leistungsabhängiger DE-Schlüssel für alle relevanten Tierarten wird zur Berechnung verwendet. Ersatzweise wird der Schlüssel aus der deutschen TA Luft verwendet.

Die Bezugsfläche wird klar definiert (= nachgewiesene eigene landwirtschaftliche Nutzfläche). Eine Verrechnung mit Flächen anderer Betriebe erfordert den Nachweis der Abnahme organischer Dünger (Lieferverträge).

Der Tierbesatz ist einfach kontrollierbar (geringer Erfassungsaufwand, alle Daten sind in den Betrieben verfügbar).

2.1.3 Beschränkung des maximalen Fruchtartenanteils auf Ackerstandorten

Agrarökologische Relevanz:

Die Beschränkung des maximalen Anteils einer Fruchtart auf Ackerstandorten eines Betriebes zielt darauf ab, die Fruchtartendiversität zu fördern. Dies hätte positive Auswirkungen auf die Bodenfruchtbarkeit und die Resilienz landwirtschaftlicher Betriebe. Durch die Unterbrechung von Infektionszyklen kann der Pflanzenschutzmitteleinsatz reduziert und die Agrobiodiversität gefördert werden. In der Folge steigt auch die allgemeine Biodiversität.

Indikator: Fruchtartenanteil

Zielwert: ≤45 Prozent

Begründung: Der Fruchtartenanteil charakterisiert die durchschnittliche Fruchtfolge eines Betriebes. Bei einem Maximalwert für den Fruchtartenanteil von 45 Prozent ist sichergestellt, dass eine durchschnittliche Fruchtfolge mindestens 3 verschiedene Fruchtarten umfasst.

Methode: Ermittlung des Fruchtartenanteils auf den Ackerflächen eines Betriebes (Dauergrünland und Dauerkulturen ausgenommen). Mehrjährige Kulturen werden für jedes Anbaujahr getrennt gezählt.

2.1.4 Erhalt von Dauergrünland

Agrarökologische Relevanz:

Der Erhalt von Dauergrünland verhindert jene negativen Umwelteffekte, die bei einem Umbruch von Grünlandflächen unvermeidlich eintreten. Unter Dauergrünland werden in der Regel größere Mengen Kohlenstoff gespeichert als unter Ackernutzung. Daher ist ein Dauergrünlandumbruchverbot ein probates Mittel, um die beim Grünlandumbruch entstehenden CO₂ Emissionen zu verhindern. Durch die ganzjährige Bodenbedeckung und die intensive Durchwurzelung des Bodens trägt die Beibehaltung einer Grünlandnutzung ferner zur Erhaltung und Förderung der Bodenfruchtbarkeit und zur Reduzierung der Eutrophierungsgefahr bei. Durch den größeren Nährstoffrückhalt wird darüber hinaus die Ressourceneffizienz gesteigert. Dauergrünland an sich ist ein wertvoller Beitrag zur landschaftlichen Vielfalt. Gerade extensiv genutztes Dauergrünland trägt auch zur Förderung der biologischen Vielfalt bei.

Indikator: Dauergrünlandfläche

Zielwert: keine Verringerung zum Referenzwert

Begründung: Kommt es zum Umbruch von Dauergrünland, sind negative Umwelteffekte unvermeidbar. Der Zielwert soll den ohnehin geringen Dauergrünlandanteil in Agrarlandschaften zumindest stabilisieren.

Methode: Als Referenzwert gilt die Grünlandfläche eines Betriebes zum Zeitpunkt der Veröffentlichung der Maßnahme. Der Referenzwert muss idealerweise in ausreichendem Abstand vor Einführung der Maßnahme liegen, um Grünlandumbruch kurz vor ihrer Umsetzung zu verhindern.

2.1.5 Bereitstellung ökologischer Vorrangflächen

Agrarökologische Relevanz:

Die Bereitstellung ökologischer Vorrangflächen dient primär der Förderung der biologischen Vielfalt in der Kulturlandschaft. Es werden aber jeweils auch weitere positive Effekte erzielt, die beispielsweise den Gewässer- und Bodenschutz sowie den biologischen Pflanzenschutz betreffen.

Indikator: ökologische Vorrangflächen (ungenutzte oder landwirtschaftlich genutzte Flächen mit Vorrangfunktion für die Biodiversität)

Zielwert: ≥ 10 Prozent der betrieblichen LF

Begründung: Die biologische Vielfalt ist insbesondere in den agrarischen Gunstlagen bzw. Intensivgebieten (z.B. Bördelandschaften) weiter auf dem Rückzug. Zusätzlich dazu beigetragen haben zunächst die Möglichkeit, auf „stillgelegten“ Flächen NaWaRos anzubauen (z.B. Raps für steuerbegünstigten Biodiesel). Später wurde im Zuge des Health Checks 2008 die obligatorische (konjunkturelle) Flächenstilllegung völlig abgeschafft. Um hier eine Trendumkehr zu erreichen, ist eine verpflichtende Bereitstellung sogenannter ökologischer Vorrangflächen erforderlich. Die Einrichtung solcher Flächen könnte zudem als „sichtbarer Beweis“ der Änderung der Agrarpolitik für eine höhere Akzeptanz der Direktzahlungen in der Gesellschaft sorgen, denn hier würde der Grundsatz „öffentliche Mittel für öffentliche Güter“ direkt visualisiert. Die Sicherung der biologischen Vielfalt ist auf Korridore und Trittsteine überall in der Landschaft angewiesen. Das Ziel, diese zu schaffen und zu erhalten, ist noch nicht flächendeckend erreicht.

Methode: In diese Anforderung können z.B. Gewässerrandstreifen, Hecken, Blühstreifen, Feldgehölzinseln, Sukzessionsflächen oder auch extensiv genutzte Wiesen und Weiden einbezogen werden. Die KLU betont, dass die Mehrzahl der Flächen nicht „stillgelegt“ werden, sondern extensiv genutzt werden können und sollen. Voraussetzung für den Erhalt von Direktzahlungen sollte nach Auffassung der KLU die verpflichtende Einrichtung bzw. Bereitstellung solcher Flächen sein. Eine intensive Nutzung dieser Flächen, insbesondere der Einsatz von Pestiziden und mineralischen Düngern, ist somit ausgeschlossen. Maßnahmen zur naturverträglichen Nutzung, Pflege und Management der Flächen sollten dann aus der 2. Säule finanziert werden. Daher ist eine gute Abstimmung der „Ökologisierungskomponenten“ innerhalb der 1. und der 2. Säule elementar. Um zu vermeiden, dass die ökologischen Vorrangflächen in landwirtschaftliche Ungunstlagen transferiert werden und somit ihren Beitrag zu einer Ökologisierung der Landwirtschaft gerade in Intensivregionen verlieren würden, ist eine Regelung zwingend erforderlich, nach der die Vorrangflächen in Zusammenhang mit den sonstigen Betriebsflächen stehen müssen (z.B. Vorrangflächen und sonstige Betriebsflächen haben im gleichem Naturraum zu liegen). Bei der Festlegung und dem Charakter der Vorrangflächen im Einzelnen sind aufgrund der Kosten-Nutzen-Problematik dem einzelnen Betriebsleiter Flexibilität und Wahlmöglichkeiten einzuräumen. Je ertragsstärker die Standorte und je höher die Agrarpreise, desto höher sind die einzelbetrieblichen und volkswirtschaftlichen Kosten der Einrichtung von ökologischen Vorrangflächen. Diese sind dem

Nutzen, d.h. dem Beitrag zur Verbesserung der Biodiversität, gegenüber zu stellen. Der jeweilige Landwirt sollte sich daher für die jeweils effizientesten Maßnahmen innerhalb des naturschutzfachlichen Rahmens entscheiden können.

Der KLU ist bewusst, dass einige dieser Maßnahmen möglicherweise „harte“ Forderungen für Landwirte in Intensivregionen und Gunstlagen darstellen und einige Betriebe daher gänzlich auf die Förderung aus der 1. Säule verzichten und aus dem EU-Fördersystem „aussteigen“. Da sich auch die landwirtschaftlichen Rahmenbedingungen (z.B. Pachtmarkt) nicht von heute auf morgen den neuen Gegebenheiten anpassen werden, kann eine verträgliche Gestaltung des Überganges in Betracht gezogen werden. Letztlich entscheidet die Höhe der Prämie im Verhältnis zur weiteren Preisentwicklung, welche Betriebe mitmachen. Nur anspruchsvolle Kriterien rechtfertigen hohe Flächenprämien im Sinne einer effizienten Bereitstellung öffentlicher Güter. Diese werden aber nicht für alle Betriebe einfach erfüllbar sein. Umgekehrt fördern wenig anspruchsvolle Kriterien die flächendeckende Teilnahme von Betrieben, allerdings nur bei geringer Wirksamkeit für die in Kapitel 4 genannten Umwelt- und Nachhaltigkeitsziele.

2.2 Integration von extensiv genutzten Grünlandflächen in die ersten Säule

Extensiv genutztes Grünland, wie z.B. ehemalige Allmende- und Huteflächen und Streuwiesen (Wacholderheiden in den Mittelgebirgen, Almen im Alpenraum, halboffene Weidelandschaften, Callunaheiden im nordwestdeutschen Tiefland) ist aus Sicht der KLU in das EU Fördersystem der neuen 1. Säule zu integrieren. Diese Flächen erzielen über eine nachhaltige landwirtschaftliche Nutzung eine hohe Biodiversität und setzen damit die Multifunktionalität der Landwirtschaft in hervorragender Weise um. Sie waren jedoch bisher gar nicht oder nur unter großen Schwierigkeiten in das Fördersystem der 1. Säule zu integrieren. Die eingeführten Neuerungen zur Integration dieser Flächen in die 1. Säule (insbesondere die über Art. 34 Abs. 2b) i) der Verordnung 73/2009) haben in Einzelfällen zu einer Erleichterung geführt, das Problem aber nicht gelöst.

Die KLU fordert aus diesem Grund extensiv genutztes Grünland, neben herkömmlichem Grünland und Acker, als eigene Kategorie in das EU-Fördersystem zu integrieren. Die Flächen sind so zu definieren, dass es sich um mehrheitlich als Weide, Mähweide oder durch Mahd genutzte Flächen handelt, auf denen keine produktionstechnischen Maßnahmen wie flächendeckender chemischer Pflanzenschutz oder Düngung durchgeführt werden. Alle Landschaftselemente, die in die extensiv genutzten Grünlandflächen integriert sind (z.B. Felsen, Feldgehölze, Schotterfluren, Steine, Gräben) sind als Teil der Förderfläche zu betrachten. Eine eigenständige Ermittlung der Lage und Größe der Landschaftselemente ist dabei nicht erforderlich.

2.3 Die Zukunft von Cross-Compliance

Bisher wurde über die Cross Compliance (Direktzahlungen-Verpflichtungen) die Einhaltung gesetzlicher Mindeststandards sowie die Erhaltung der Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischem Zustand überprüft. Bei unzureichender Einhaltung wurden die Fördermittel der 1. und teilweise auch der 2. Säule für den Landwirt gekürzt.

Im Hinblick auf die Ziele des Umweltschutzes haben die bisherigen Cross-Compliance-Anforderungen nur marginal zu einer Verbesserung geführt. Sie können deshalb nicht mehr zur Legitimation der EU-Subventionen an die Landwirtschaft dienen. Ferner hat die Cross Compliance sowohl bei den Landwirten als auch in der Verwaltung zu einem hohen bürokratischen Aufwand geführt. Sofern die oben genannten Maßnahmen zu einer Ökologisierung („greening“) der 1. Säule umgesetzt und neue EU-weite Standards zum verbesserten Vollzug des Fachrechts geschaffen werden, wird die Cross Compliance, aber auch nur dann, entbehrlich. Ihre Abschaffung würde damit auch dazu führen, dass die genannten Ökologisierungskomponenten der Gemeinsamen Agrarpolitik ohne erhöhten Verwaltungsaufwand umsetzbar wären. Es ist aber darauf hinzuweisen, dass auch mit der Kontrolle der Einhaltung der Fachgesetze ein Bürokratieaufwand verbunden ist.

3 Die zweite Säule

Auch in der 2. Säule hält die KLU eine wesentliche Stärkung jener Maßnahmen für geboten, die die Ziele des Natur-, Umwelt- und Klimaschutzes umsetzen. Der Grundsatz „öffentliche Mittel für öffentliche Güter“ muss hier wie in der 1. Säule gelten. Dabei kann die 2. Säule durch die Programmierung auf Ebene der Mitgliedsstaaten gezielt auf regionale Spezifika wie z.B. naturräumliche und agrarstrukturelle Besonderheiten eingehen und somit aufbauend auf den generellen EU-Vorgaben zur Ökologisierung der 1. Säule zu einer multifunktionalen EU-Agrarpolitik entscheidend beitragen. Hierzu sind allerdings neben einer deutlichen finanziellen Stärkung auch weitgehende Verbesserungen in der 2. Säule erforderlich, die im Papier der KOM leider fehlen. Als zentrale Eckpunkte schlägt die KLU hierzu vor:

- Agrar- und Waldumweltprogramme sind Schlüsselinstrumente zur Honorierung gezielter Natur- und Umweltleistungen. Agrarumweltmaßnahmen, die aktives Handeln der Landnutzer zur Sicherung der Biodiversität erfordern, sollen dabei auch auf den ökologischen Vorrangflächen der 1. Säule ermöglicht werden. Damit können diese Vorrangflächen von der Lage her gesteuert und mit regionalen Maßnahmen optimiert werden. Allgemein müssen Agrar- und Waldumweltprogramme durch Wiedereinführung der Anreizkomponente sowie die Möglichkeit einer erfolgsorientierten Honorierung der Landnutzer deutlich an Attraktivität gewinnen. In Verhandlungen mit der WTO ist zeitnah darauf hinzuwirken, dass diese Modifikationen ab 2014 möglich sind. Weiter muss die Laufzeit der Agrar- und Waldumweltmaßnahmen der jeweiligen ökologischen Zielsetzung angepasst werden können. Beratungs- und Bildungsmaßnahmen sollten mit Agrar- und Waldumweltmaßnahmen kombiniert werden.
- Darüber hinaus werden aus Umweltsicht investive Maßnahmen in der 2. Säule zur Stärkung öffentlicher Güter von immer größerer Bedeutung. Beispielsweise kann über die Renaturierung von Mooren bei relativ geringen CO₂-Vermeidungskosten ein wichtiger Beitrag zum Klima-, Wasser- und Naturschutz erzielt werden. Diese investiven Maßnahmen (z.B. zum Anstau von Gräben und zum Flächenankauf) inklusive von Beratungs-, Informations-, Vorbereitungs-, Planungs- und Umsetzungsmaßnahmen müssen zukünftig ohne Einschränkungen gefördert werden können. Dabei sind auch großzügige Entschädigungszahlungen für Landwirte, die aus Umweltgründen ihren Betrieb umstellen, zu ermöglichen. Bisherige Hemmnisse, z.B. beim Flächenerwerb, der fehlenden Förderfä-

higkeit der Mehrwertsteuer oder der Fokussierung der investiven Maßnahmen auf eine Gebietskulisse ländlicher Raum, sind auszuräumen. Diese Maßnahmen müssen darüber hinaus auch auf nicht land- und forstwirtschaftlich genutzten Flächen (z.B. Gewässer und Moore) möglich sein. Die zu enge Fokussierung auf Agrar- und Forstflächen ist mit der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie und der Errichtung des Schutzgebietsnetzes „Natura 2000“ nicht vereinbar.

- Bisher werden im Rahmen der 2. Säule in erheblichem Umfang Maßnahmen gefördert, die zur Schädigung der Umwelt beitragen (z.B. Meliorations- und Bewässerungsmaßnahmen, Erstaufforstungen ökologisch wertvoller Offenlandlebensräume, Wege- und Straßenbau). Als Mindestkriterium für alle Fördermaßnahmen ist deshalb in einem ersten Schritt nachzuweisen, dass negative Umweltwirkungen bei allen in Abschnitt 4 genannten sechs Umwelt- und Nachhaltigkeitszielen und beim Tierschutz auszuschließen sind und mindestens eines der Ziele positiv beeinflusst wird. Wichtige Förderinstrumente in der 2. Säule, z.B. Agrarinvestitionsmaßnahmen und alle anderen Maßnahmen der bisherigen ersten Achse von ELER, sind generell nur noch dann zu fördern, wenn damit klare Vorteile für Natur und Umwelt dokumentiert werden können.
- Nachdem bisher die Integration von Umweltbelangen auch in die 2. Säule nur unzureichend gelungen ist, hält die KLU ein sogenanntes „ear-marking“ für zwingend erforderlich. Im jeweiligen Programmplanungsdokument ist darzustellen, wie die europäischen Umweltziele (Natura 2000, Wasserrahmenrichtlinie) umgesetzt werden. Für beide Ziele sind jeweils mindestens ein Drittel der Gelder der 2. Säule zu verwenden, wobei Maßnahmen häufig beiden Zielen gemeinsam dienen und entsprechend anerkannt werden können. Weiter ist der EU-Kofinanzierungssatz für diese EU-Ziele auf 90 Prozent zu erhöhen, um so deren forcierte Umsetzung auch in finanzschwachen Regionen gewährleisten zu können.
- Die Förderung der Ausgleichszulage für benachteiligte Regionen wird in der 2. Säule fortgeführt. Dabei sollen verstärkt die auf der jeweiligen betrieblichen Ebene vorhandenen Bewirtschaftungsnachteile entgolten werden. Dabei ist der Berglandwirtschaft ein besonderes Gewicht zu geben.
- Der Vorschlag der Kommission, als neue Maßnahme in der 2. Säule Risikomanagementinstrumente einzuführen, wird aus Umweltgründen abgelehnt. Die Absicherung gegen unternehmerische Risiken sollte private Aufgabe der Landnutzer bleiben. Ansonsten besteht die Gefahr, dass aus Umweltsicht problematische Nutzungen über die Unterstützung von Versicherungslösungen gefördert werden. Beispielsweise könnte der Ackerbau in Überschwemmungsgebieten lukrativer werden, sofern über eine EU-geförderte Versicherung Ernteverluste bei Überschwemmung ausgeglichen werden. Analoges könnte für enge Fruchtfolgen beim Maisanbau erfolgen, sofern die daraus resultierenden Schädlingsprobleme durch Versicherungen abgedeckt werden.
- Um die Attraktivität der 2. Säule zu verbessern, ist eine deutliche Entschlackung in Bezug auf die Planungs-, Verwaltungs- und Kontrollvorgaben der EU zwingend. Jährliche Berichte, strategische Planungen, die bisher ausufernden und wenig Ziel führenden Vorgaben für Evaluierung und Monitoring, z.T. überstrenge Sanktions- und Kontrollvorgaben sind deutlich zu begrenzen, die Anzahl der Kontrollorgane auf ein für Landwirte und Verwaltungen erträgliches Maß zurückzuführen. Cross Compliance kann auch in

der 2. Säule bei der vorgeschlagenen substanziellen Begründung der 1. Säule als Baseline für Agrar- und Waldumweltmaßnahmen entfallen. Die KLU sieht mit Sorge, dass die Akzeptanz der 2. Säule bei Landwirten und weiteren wichtigen Akteuren bis hin zu Umweltorganisationen durch überbordende Verwaltungsvorgaben unnötig gelitten hat. Darunter haben auch gute Ansätze wie die Programmierung auf regionaler Ebene und die intensive Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner gelitten. Stattdessen sind einfach vollziehbare Indikatoren und Erfolgsorientierung einzuführen.

Die 2. Säule hat eine wichtige Funktion, die Balance zwischen der Honorierung bestehender Leistungen und der Förderung zusätzlicher Aktivitäten für die Umwelt- und Nachhaltigkeitsziele zu steuern. Denn die Ökologisierungskomponente der 1. Säule kann lediglich neue Mindeststandards setzen, die in landwirtschaftlichen Intensivregionen zusätzliche Aktivitäten bewirken können. Erst die zusätzliche Honorierung von Umweltleistungen und Anreize über diese Mindeststandards hinaus, v.a. in Kulissen mit besonders hohem Schutz- bzw. Handlungsbedarf, ist für die Erreichung der europäischen Umwelt- und Nachhaltigkeitsziele erfolgsbestimmend.

4 Erfolgsindikatoren bis 2020

Zu angemessener Zeit muss eine Evaluierung des Erfolgs der gegenwärtigen Reform erfolgen (im Sinne einer midterm review). Für diese Evaluierung schlägt die KLU folgende sechs Umwelt- und Nachhaltigkeitsziele vor, die in vielen Bereichen politisch und/oder fachlich quantitativ untersetzt sind. Sie geben die ökologischen Rahmenbedingungen vor, die die europäische Landwirtschaft bis 2020 einzuhalten hat.

1. Steigerung der **Ressourceneffizienz** in Hinblick auf Wasser, Stickstoff, Phosphat, Energie: Die input-output Bilanz der Agrarprodukte muss sich deutlich verbessern, um das gegenwärtige Produktionsniveau mit wesentlich niedrigerem Ressourceneinsatz aufrecht zu erhalten. Beispielsweise würde die Einhaltung der planetaren Belastungsgrenzen für den globalen Stickstoffkreislauf mindestens eine Reduzierung des weltweiten Stickstoffeinsatzes, v.a. des Mineraldüngereinsatzes, auf ein Viertel der gegenwärtigen Menge erfordern⁴. Aus fachlicher Sicht ist bis 2020 eine Reduktion des Einsatzes von Energie und Mineraldüngern um 10 bis 30 Prozent in Europa denkbar.
2. Verminderung von Nährstoffverlusten, die zur **Eutrophierung** aquatischer und terrestrischer Ökosysteme und Minderung der Luftqualität führen. Die Ziele der NEC-Richtlinie für 2010, der noch zu vereinbarenden revidierten NEC-Richtlinie bis 2020 und der Wasserrahmenrichtlinie bis 2015 (im „Verlängerungsfall“ bis 2021 oder 2027), alle Gewässer in einen „guten Zustand“ zu versetzen, müssen erreicht werden. Entsprechend der Thematic Strategy on Air Pollution (EC 2005) müssen die kritischen Mengen (critical loads) der Stickstoffdeposition in 43 Prozent weniger Ökosystemen [km²] als im Jahr 2000 überschritten sein⁵.
3. Verminderung der **Treibhausgasemissionen** aus dem Sektor Land- und Forstwirtschaft⁶ und Steigerung der Senkenfunktion landwirtschaftlicher Produktionsstandorte. Die Landwirtschaft muss ihre klimarelevanten Emissionen entsprechend den europäischen Minderungszielen bis 2020 in vergleichbarem Umfang wie andere Sektoren unter Wahrung der Kosteneffizienz mindern. Die europäischen Ziele liegen bei 30 Prozent Emissionsminderung gegenüber 1990.

4. Erhalt und Steigerung der **Diversität der Regionen, Produktionsverfahren und der innerbetrieblichen Strukturen** zur Streuung der Risiken gegenüber klimatischen Schwankungen, zum Erhalt der historisch gewachsenen Kulturlandschaft und von Arbeitsplätzen im ländlichen Raum. Hierfür liegt kein quantitativer Indikator vor. Denkbar wäre u.a., dass die Schäden in der Landwirtschaft durch Witterungsextreme nicht steigen.
5. Steigerung der **biologischen Vielfalt**. Der immer noch abnehmende Trend bei der Anzahl von Tier- und Pflanzenarten sowie Lebensräumen in der Agrarlandschaft ist anzuhalten und umzukehren (Trendwende beim Schutz der biologischen Vielfalt). Zur Konkretisierung und Bewertung wird auf den Indikatorensatz der Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt bzw. entsprechende Dokumente in anderen Mitgliedsstaaten zurückgegriffen⁷.
6. Erhalt und Steigerung der **Bodenfruchtbarkeit**: Erosionsschutz, Vorsorge gegen Bodenverdichtung und agrarökologische Prinzipien zur Humuswirtschaft müssen flächendeckend in sensiblen Gebieten etabliert sein.

Die praktische Erfahrung wird zeigen, ob über die Ökologisierungskomponente quantifizierbare Fortschritte für den Umwelt- und Naturschutz erreicht werden. Sollten sich dabei die eingangs genannten Vorbehalte gegen die Option 2 bestätigen und sich der gewünschte Erfolg des „greening“ nicht einstellen, wäre für weitere Reformschritte verstärkt über die Option 3 (Kürzung der Mittel der 1. Säule, Umschichtung in die 2. Säule) nachzudenken.

¹ Barroso (2010): EU 2020.

² KOM(2010) 672: „Die GAP bis 2020:Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen“ vom 18.11. 2010.

³ Etwa vom Wissenschaftlichen Beirat Agrarpolitik der Bundesregierung (WBR).

⁴ Rockström, J. et al. (2009): „A safe operating space for humanity.“ Nature 461, S. 472-475.

⁵ CEC (2005). Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Thematic Strategy on Air Pollution. SEC(2005) 1132, Commission of the European Communities, Brussels

⁶ Einschließlich Vorleistungen, Treibstoffverbrauch, Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft (LULUCF) und der darin enthaltenen möglichen Gutschriften.

⁷ BMU (Hrsg., 2010): „Indikatorenbericht 2010 zur Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt.“

TOWARDS A GREENING OF PILLAR 1 AND AN EFFICIENT PILLAR 2

Opinion of the Agriculture Commission at the German Federal Environment Agency (KLU) on the Reform of the Common Agricultural Policy

Imprint

Published by: German Federal Environment Agency
Press Office Wörlitzer Platz 1
D-06844 Dessau-Roßlau, Germany

E-Mail: pressestelle@uba.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

Editors: KLU Head Office at the Federal Environment Agency – Section II 2.8
Knut Ehlers, Dietrich Schulz

Authors: Members of the KLU
Lutz Ribbe (Chairman), Annette Freibauer, Wolfram Güthler, Alois Heißenhuber,
Kurt-Jürgen Hülsbergen, Andreas Krug, Franz Makeschin, Heino von Meyer, Ulrich
Peterwitz

Translation: Ute Bohnsack

Date: July 2011
Design: UBA
Cover photo: Mähdrescher © Shotshop / Monkey Business

Opinion

July 2011

“Towards a greening of Pillar 1 and an efficient Pillar 2”

**Opinion of the Agriculture Commission at the German Federal Environment Agency
(KLU) on the Reform of the
Common Agricultural Policy**

Contents

Contents	4
Summary	5
1 Agriculture and the environment – the role of European agricultural policy	6
2 The First Pillar	7
2.1 Five concrete measures for “greening” Pillar 1 of the Common Agricultural Policy	8
2.1.1 Limit on nitrogen net balance surplus	8
2.1.2 Limit on stocking rates	9
2.1.3 Limit on the maximum proportion of any one crop type on arable lands.....	10
2.1.4 Preservation of permanent pasture.....	11
2.1.5 Provision of ecological focus areas	11
2.2 Integration of semi-natural grasslands into Pillar 1.....	13
2.3 The future of cross compliance	13
3 The Second Pillar.....	14
4 Impact indicators for the period to 2020	16

Summary

The EU Common Agricultural Policy (CAP) intends to enable farmers to engage in multifunctional production by providing incentives or compensating farmers for measures and public goods not sufficiently remunerated by the markets but for which there is a societal demand. The CAP thus provides an important foundation for supporting the agricultural sector in meeting the European environmental and sustainability objectives by 2020¹.

The CAP is currently facing another reform process which intends to establish the framework conditions for the 2014-2020 period. A Communication from the EU Commission of November 2010 outlines three basic options to this end (continue on current course – “greening” – radical restructuring). In this Opinion Paper, the Agriculture Commission at the Federal Environment Agency (KLU) sets out its position based on the question as to how environmental protection in the agricultural landscape can be effectively enhanced in the context of current political discussion and under the premise that the two pillar approach will be maintained.

Public financial support for the farming sector needs broad societal acceptance, especially in times of constrained budgets. The current CAP does not meet this requirement. Therefore, the KLU calls for the future provision of public funds to be made exclusively conditional on the delivery of public goods and services.

To achieve this aim within a politically realistic framework requires that a strong and mandatory “greening” component be introduced in Pillar 1 (direct payments). As measures within this “greening” component the KLU proposes a limit on nitrogen net balance surpluses, a limit on stocking rates, the preservation of permanent pasture, a limit on the maximum proportion of any one crop type on arable lands, and the provision of ecological focus areas. Additionally, low-input semi-natural grassland (*Calluna* heaths, juniper heaths, alpine pastures) must be integrated into the Pillar 1 support system.

Future Pillar 2 funds (rural development, incl. agri-environmental measures) must be used in a more targeted and efficient manner with a view to the provision of public goods and services. Moreover, they should primarily consider specific regional characteristics in terms of physiography and agricultural structures.

At an appropriate stage the pending CAP reform will need to be the subject of a performance review (midterm review). For this evaluation, the KLU proposes six environmental and sustainability objectives that are descriptive of environmental framework conditions to be achieved by the European farming sector by 2020.

1 Agriculture and the environment – the role of European agricultural policy

Agricultural work is undertaken in nature and with nature. Farmers therefore have a major responsibility for the protection of soils, water, air, and species diversity as well as for natural systems overall. Despite much indisputable progress, the agricultural sector does not yet adequately live up to this responsibility. There is still a significant gap between the societal demands on agriculture in terms of environmental protection and nature conservation, preservation of cultural landscapes etc. and the daily reality. Farming today is a major cause of the eutrophication and acidification of natural ecosystems, climate change, and the loss of biodiversity.

However, farming in the EU is also affected by changing conditions: by increasing incidents of extreme weather events as a result of climate change, by downward pressure on prices bearing on the sector, and by global competitors who in some instances are subject to lower environmental production standards. The sector must undertake efforts to reduce its adverse environmental impacts while at the same time it is asked to – and indeed it must – adapt to global change.

European farming thus faces an enormous challenge: It is intended to, and must, safeguard the security of supplies in Europe into the future, produce food and increasingly also energy while causing fewer environmental impacts and facing increasing price insecurity as well as restrictions resulting from extreme events and complex interactions of environmental damage, climate change and loss of biodiversity.

Moreover, the EU requires the farming sector to make important contributions to the implementation of the EU Biodiversity Strategy, the Water Framework Directive, the European Sustainable Development Strategy and climate protection. The farmers' remit is thus not merely to be a producer but to play a "multifunctional role" in rural areas. For farmers this means that they are saddled with tasks that are costing them money upfront without actually earning them any, since market prices for agricultural commodities simply do not include services performed by the farming sector as part of its multifunctional remit. Farmers therefore rightly expect to secure a fair income from the sale of their products on the market and as remuneration for the services they provide to society. Policymakers must support the farming sector in this respect by providing clear framework conditions. This in turn requires a combination of policies and instruments, regulatory provisions, controls, incentives and supports.

The Common Agricultural Policy is an important element of the Community's policy portfolio but it cannot by itself meet all the challenges. The KLU is of the opinion that the aim of the agricultural policy reform must be to strengthen environmentally friendly and socially sustainable production methods in such a way that they are competitive. The agricultural policy reform must, by 2020, take European farming a vital step forward towards resource conserving, climate friendly, efficient, ecologically compatible, economically, environmentally and socially sustainable, and regionally based production receiving adequate remuneration for the provision of public goods.

In November 2010 the EU Commission outlined three options, each of which described a different reform path for agricultural policy in the 2014-2020 period². Option 1 would essentially maintain the existing practice of providing direct payments while Options 2 and 3 are indicative of a stronger focus on public goods delivered by farmers. To this end, Option 2 contains a “greening” component in Pillar 1 while under Option 3 direct payments would be phased out in favour of funds available for the provision of public goods and to support less-favoured areas.

Critics³ have argued against a “greening” component in Pillar 1 on the basis that, due to the fact that such “greening” measures would need to be rather broad and general, its effectiveness would be limited and not sufficiently targeted. The KLU share this assessment in principle. Only a targeted and regionally differentiated combination with measures under Pillar 2 would allow for significant progress to be made in this respect. Consequently, it is likely that Option 3 would be the approach most strongly targeted towards achieving the provision of ecosystem services. However, it is doubtful whether Option 3 would allow for the implementation of effective measures in intensively farmed regions. Both the Commission’s proposal and the public debate favour Option 2 which thus, at the present time, would appear to be the only realistic choice for CAP reform that is able to achieve consensus. Therefore, in the text below the KLU will largely focus on Option 2.

In how far agricultural policy can truly be “greened” using Option 2 will strongly depend on the detailed design of both the minimum requirements and the incentive structure. The KLU therefore outlines below its proposals for the general design of and concrete measures in the First Pillar (Section 2), reforms required in the Second Pillar (Section 3), and possible indicators for the evaluation of the current reform (Section 4).

2 The First Pillar

Payments within Pillar 1 have essentially been historically based and have not sufficiently been linked to the provision of public goods. The current debate on EU agricultural policy shows that this has at least been widely recognized. However, instead of instigating a true reform and preparing a new and coherent package of measures (as outlined in Option 3 of the Commission’s Communication), the current two-pillar system will, in all likelihood, be maintained with the added “greening” of Pillar 1 (Option 2 of the Commission’s Communication). The measures to be implemented as part of this “greening” component are currently under discussion.

It is the KLU’s opinion that the way in which the “greening” component is integrated into Pillar 1, as well as the specific requirements and measures that are linked to it, will determine whether the “greening” component, the requirements of which go beyond the statutory minimum requirements, will prove to be the paradigm change needed and contribute to societal acceptance of the CAP. In the view of the KLU the following general criteria should therefore underpin the “greening” component:

- **The implementation of greening measures must in future be a mandatory requirement for the receipt of Pillar 1 supports, i.e.**

including the planned basic payment scheme. There is no longer any societal justification for the provision of a Pillar 1 basic payment that is not conditioned by “greening” measures.

- “Greening” measures must be fully implemented. All individual components of the “greening” are part of a whole and cannot be substituted for one another.
- Evidence of compliance with “greening” measures must be furnished annually to qualify for payments.
- Farmers incur opportunity costs for the implementation of measures as part of the “greening” component. Remuneration must consider these costs. Adequate remuneration for the provision of public goods is a key criterion for insuring that the greatest possible number of farmers, particularly including those in favoured and intensively farmed regions, will participate in the measures outlined below.
- Pillar 1 expenditure must be consistent with its impact in terms of the provision and safeguarding of public goods.

The “greening” of Pillar 1 as pursued by the Commission requires that measures are specified that are easy to monitor and efficient as to the targets to be achieved. The KLU proposes five measures below. What they all have in common is that they go beyond the statutory minimum standards. In the view of the KLU this is absolutely vital in order to justify the use of public funds. The order in which the measures are listed does not imply an order of importance, but rather it is the KLU’s view that substantial progress in all these areas is essential.

2.1 Five concrete measures for “greening” Pillar 1 of the Common Agricultural Policy

2.1.1 Limit on nitrogen net balance surplus

Agri-environmental relevance:

The nitrogen (N) net balance surplus is an integrative indicator which is impacted upon by several agricultural parameters: structure of the holding (stocking rate, crop rotation), the intensity of fertilizer use, production processes (fertilizer applications). The nitrogen net balance surplus is closely linked to a number of different environmental aspects. It describes the total potential loss of reactive N compounds. The higher the nitrogen net balance surplus, the greater the risk of environmentally significant N emissions which impact on various aspects of the environment (watercourses, the atmosphere, natural habitats).

Indicator: Nitrogen net balance surplus

Target value: ≤50 kg N/ha UAA

UAA = Utilized agricultural area

Rationale: In determining tolerable N losses (50 kg N/ha UAA) equal consideration must be given to environmental impacts (critical discharge rates and loads), economic impacts (changes in yields and profits), and feasibility of implementation (initial situation of farm holdings, N savings potential).

Method: As there are a number of different methods to calculate nitrogen balances, it is necessary to precisely define the method to be used and the parameters for calculation. The calculation is to be based on a binding method for the calculation of N balances agreed at EU level. The farm gate balance after PARCOM would appear to be an appropriate method.

All relevant nitrogen flows and compounds (N inputs) must be recorded in the balance to allow for total potential losses to be determined. A “massaging of the figures” by omitting environmentally damaging N flows or those that do not function directly as fertilizers will thus be avoided. The only truly quantitatively effective method is to set maximum nitrogen net balance surpluses at the individual field level. This is however complex to implement. The farm gate balance sets a beneficial constraint with a view to achieving the sustainability objectives.

2.1.2 Limit on stocking rates

Agri-environmental relevance:

The stocking rate is an indicator for the linkage between livestock production and agricultural area; it is also a significant factor influencing nutrient flows in agro-ecosystems. As a variable, the stocking rate denotes the risk of nutrient deposition in watercourses (nitrates), atmospheric emissions (ammonia, nitrous oxide, methane), and nutrient accumulations (phosphorus) in the soil. In some regions of the EU there are high concentrations of livestock (>2.0 DE/ha UAA, DE = *Dungeinheit*, see below), necessitating feed imports (which potentially entail adverse environmental impacts as well as land use changes in the producer countries) and leading to excessive nitrogen and phosphorus net balance surpluses as well as low nutrient efficiency when livestock manure is applied as fertilizer. The emissions have adverse effects on the biotic environment (nutrient deposition in oligotrophic natural ecosystems, eutrophication, displacement of species of nutrient-poor habitats). A limit on stocking rates will not necessarily mean that all farm wastes arising will actually be applied to all of a holding’s agricultural land. However, the indicator is a generally beneficial constraint with a view to supporting the European environmental and sustainability objectives, the achievement of which requires concrete measures such as closed nutrient-cycles and efficient use of farm wastes in order to reduce the need for synthetic fertilizers.

Indicator: Stocking rate

Target value: ≤2.0 DE/ha UAA.

DE = *Dungeinheit*. One “*Dungeinheit*” corresponds to 80 kg N/year from livestock manure.

Rationale: At stocking rates greater than 2.0 DE/ha UAA, efficient uptake of nutrients is no longer ensured. 2.0 DE/ha UAA are equivalent to a minimum nutrient input of 160 kg N/ha. Moreover, on soils susceptible to leaching, catch crops must be grown in order to prevent the leaching of nitrates during the winter leaching period.

Method: The calculation is to be based on a binding, productivity-related DE conversion key for all relevant livestock categories agreed at EU level. Alternatively the conversion key of the German "Technical Instructions on Air Quality Control" (*TA Luft*) is to be used.

The reference area is to be clearly defined (= documented own utilized agricultural area). If N produced is to be offset against agricultural lands on other holdings, evidence of the recipient holdings' acceptance of organic fertilizers must be furnished (supply contracts).

Stocking rates are easy to monitor (low recording effort; all data are available on the holdings).

2.1.3 Limit on the maximum proportion of any one crop type on arable lands

Agri-environmental relevance:

A limit on the maximum proportion of any one crop type on a holding's arable land aims at promoting crop type diversity. This would positively impact on soil fertility as well as support the resilience of agricultural holdings. Diverse crop rotations can help disrupt pathogen cycles and thus reduce pesticide use and promote agro-biodiversity. This will also positively impact on overall biodiversity.

Indicator: Proportion of crop type

Target value: ≤45 percent

Rationale: The proportion of any one crop type is indicative of the average crop rotation on a holding. A maximum of 45 percent per crop type ensures that the average crop rotation includes a minimum of three different crop types.

Method: Calculation of the share of individual crop types on a holding's arable land (excluding permanent grassland and permanent crops). Multi-annual crops would be considered separately in each individual cropping year.

2.1.4 Preservation of permanent pasture

Agri-environmental relevance:

The preservation of permanent pasture prevents such adverse and unavoidable environmental impacts as they arise when grassland is ploughed up. Soils underneath permanent grassland generally store greater amounts of carbon than those under arable use. A prohibition on the ploughing-up of grassland is a tried and tested method for avoiding the otherwise resulting CO₂ emissions. Moreover, due to the year-round soil cover and intensive root penetration, the continuation of grassland use contributes to maintaining and promoting soil fertility and reduces the risk of eutrophication. Greater nutrient retention under grassland also increases resource efficiency. In itself, permanent grassland contributes significantly to landscape diversity. Low-input permanent grassland in particular also enhances biodiversity.

Indicator: Area under permanent grassland

Target value: No change compared to reference value

Rationale: The ploughing up of permanent grassland unavoidably results in adverse environmental impacts. The object of setting a reference value is to at least stabilize the already low share of permanent grassland in agricultural landscapes.

Method: The reference value would be the acreage of permanent grassland of a holding at the time the measure is published. Ideally there would be a sufficiently long time lag between the establishment of the reference value and the introduction of the measure to prevent the ploughing up of grassland shortly before the measure is implemented.

2.1.5 Provision of ecological focus areas

Agri-environmental relevance:

The provision of ecological focus areas primarily serves to promote biodiversity in cultural landscapes. However, such a measure would also generate other positive impacts such as in terms of water pollution control, soil protection, and biological crop protection.

Indicator: Ecological focus areas (unfarmed land or farmed land managed primarily for biodiversity)

Target value: ≥10 percent a holding's agricultural area

Rationale: Biodiversity continues to decline, in particular in agriculturally favoured and intensively farmed regions (e.g. the very fertile German 'Börde' landscapes). Initially, a further contributing factor was that the production of renewable agricultural resources on "set-aside" land (e.g. oilseed rape for

biodiesel) was permitted. Later on, following the 2008 Health Check, compulsory (rotational) set-aside was completely abolished. Compulsory provision of “ecological focus areas” is needed to achieve a trend reversal in this respect. The establishment of such areas as “visible proof” of a change in agricultural policy could also foster greater societal acceptance of direct payments to the farming community as it would visualize the tenet of “public money for public goods”. Habitat corridors and “stepping stones” are needed all through the landscape to safeguard biodiversity. The aim to establish and maintain such corridors has not yet been achieved throughout the wider landscape.

Method: This requirement could, for example, be met by riparian zones, hedgerows, wildflower strips, copses, succession areas and also semi-natural meadows and pastures. The KLU would like to emphasize that the majority of such areas should not be “set aside” but could be and should be used for low-input farming purposes. The KLU is of the opinion that the compulsory establishment or provision of such areas should be a condition for the receipt of direct payments. Intensive use of such areas, and the use of pesticides and/or mineral fertilizers on these areas would thus not be permitted. Measures to ensure ecologically compatible use and management intervention of such areas should be financed under Pillar 2. It is therefore of fundamental importance that the “greening” components of Pillar 1 and Pillar 2 are well coordinated. Moreover, it is imperative that there will be a mandatory spatial relationship between ecological focus areas and the remainder of the farmlands (it could be mandated for example that the ecological focus areas and the holding’s other farmland must be located within the same physiographic area). This is to avoid a situation where the ecological focus areas are ‘transferred’ into agriculturally less favoured areas and thus lose their potential to contribute to the “greening” of agriculture in the intensively farmed regions in particular. Due to cost-benefit considerations, farm managers should be granted a degree of flexibility and choice in determining individual suitable areas and their characteristics. The more high-yielding a site and the higher agricultural commodity prices, the greater the costs of establishing ecological focus areas, both at the individual farm (compliance costs) and the macro-economic level (transaction costs). Possible choices must be evaluated in terms of both their costs and benefits, i.e. their contribution to enhancing biodiversity. The individual farmer should be allowed to decide on the most efficient measures in each case, within the constraints of conservation requirements.

The KLU is conscious of the fact that some of these measures may be considered as “very strict” requirements by farmers in agriculturally favoured or intensively farmed areas, leading to some farmers actually “dropping out” of the EU support system and foregoing Pillar 1 funding altogether. As the farming sector is subject to influences that will not adapt to new realities overnight (e.g. the lease market), consideration might be given to a

transition into the new system that is tolerant of this fact. Ultimately the relationship between the level of premia and future price trends will determine which of the farms will participate. Only sophisticated criteria justify high area payments with a view to the efficient provision of public goods. However, meeting these criteria will not be easy for all farms. In contrast, less demanding criteria favour broad participation throughout but this comes at the price of low effectiveness in terms of the environmental and sustainability objectives outlined in Section 4.

Integration of semi-natural grasslands into Pillar 1

The KLU is of the opinion that semi-natural grasslands such as, for example, former commonages, common grazing lands, or unimproved grasslands mown for livestock bedding (juniper heaths in the low mountain ranges, alpine pastures in the Alps, semi-open pasture landscapes, *Calluna* heaths in the north-western German lowlands) should be integrated into the EU support system under the new Pillar 1. On such grasslands, sustainable agricultural land use leads to high biodiversity. They are thus superb examples of the multifunctionality of agriculture. However, to date it has been impossible or very difficult to receive Pillar 1 support for these types of farmland. Changes made to the eligibility rules with a view to integrating semi-natural grasslands into Pillar 1 (in particular Article 34 (2)(b)(i) of Reg. 73/2009) have alleviated the situation in individual cases but have not solved the problem.

The KLU therefore calls for semi-natural grassland to be categorized separately to 'conventional' grassland and arable land, and for it to be integrated into the EU support system. The conditions under which these grasslands can be considered as eligible areas should be defined in such a way that they primarily include grazing land and/or meadows not subject to production measures such as pesticide use, except for spot treatments, or fertilizer use. All landscape features embedded in the semi-natural grassland areas (e.g. areas of rock, copses, scree, stones, ditches) should be included in the eligible area. It will not be necessary to separately determine the location and size of these landscape features.

2.3 The future of cross compliance

The objective of cross compliance to date has been to monitor and enforce compliance with Statutory Management Requirements as well as Good Agricultural and Environmental Conditions (GAEC). Non-compliance triggered reductions of Pillar 1 direct payments and in certain cases also Pillar 2 supports. The current cross compliance conditions have only brought marginal improvements in terms of environmental objectives. They can therefore no longer be used to legitimise EU agricultural subsidies. Moreover, cross compliance has imposed a high administrative burden on both farmers and the regulatory agencies. If the "greening" measures as outlined above for Pillar 1 are implemented and new EU-wide standards are established for improved enforcement of sectoral legislation, then, and only then, can cross compliance be dispensed with. The abolition of cross compliance would in turn mean that the "greening" components of the CAP could be implemented without creating additional administrative burdens. It must

be pointed out however, that monitoring of compliance with sectoral legislation also entails a degree of bureaucracy.

3 The Second Pillar

It is the KLU's opinion that Pillar 2 measures designed to achieve conservation, environmental and climate change objectives should also be strengthened significantly. The tenet of "public money for public goods" must equally apply to Pillar 2. Second pillar programming at the level of the Member States can take account of specific regional conditions, such as certain physiographic features or particularly agricultural structures, and can thus contribute significantly to a multifunctional EU agricultural policy, building on the general EU provisions for the "greening" of Pillar 1. This will however necessitate a considerable financial strengthening of and comprehensive improvements to Pillar 2 which are lacking in the Commission's proposals. The KLU proposes the following central elements for reform:

- Agri-environment and forest-environment programmes are key instruments for remunerating land owners for undertaking targeted measures that benefit nature and the environment. Support for agri-environmental measures requiring that land users engage in active management for biodiversity should also be available for the ecological focus areas under Pillar 1. This would allow for ecological focus areas to be spatially targeted and optimised with the aid of regional measures. In general, agri-environment and forest-environment programmes must be made much more attractive by reinstating the payments' incentive component and offering result-based remuneration. In the WTO negotiations, steps must be taken in due course to ensure that these modifications can be made by 2014. Moreover, there must be an option to extend the duration of agri-environment and forest-environment schemes to adapt to the relevant environmental/conservation objectives. Additionally, agri-environment and forest-environment measures should be combined with advisory and training/education measures.
- From the environmental point of view, capital investment measures under Pillar 2 geared at strengthening public goods also continue to gain in importance. For example, the restoration of peatlands can make important contributions to combating climate change, protecting water resources, and nature conservation while incurring relatively low CO₂ avoidance costs. Going forward, such capital investment measures (e.g. blocking of drains, land acquisition) including the related advisory, preparation, planning and implementation measures must be fully eligible for support. Generous compensation should also be payable to farmers who convert their holdings for environmental reasons. Current impediments, such as with regard to land acquisition, the ineligibility of the VAT component for capital investment support claim purposes, or the strict focus of capital investment support on rural areas, must be addressed. Moreover, capital investment measures must also be made available on lands not utilized for agricultural or forestry purposes (e.g. watercourses and peatlands). The narrow focus on farmland and forestry land is incompatible with the implementation of

the Water Framework Directive and the establishment of the NATURA 2000 system of protected areas.

- To a significant extent Pillar 2 funding has supported environmentally damaging activities (such as land improvement, irrigation measures, afforestation of high nature value open habitats, construction of roads and tracks). Therefore, all support measures must, as a minimum, require up-front evidence that they will not result in adverse environmental impacts with respect to all six environmental and sustainability objectives listed in Section 4 below, or in adverse impacts with respect to animal welfare, and that at least one of the objectives given in Section 4 will benefit. Important Pillar 2 supports, such as farm investment schemes and all other measures of the current Axis 1 of the EAFRD should generally only be funded if they deliver demonstrable environmental and conservation benefits.
- To date, the integration of environmental concerns into the second pillar has been inadequate. The KLU therefore considers it imperative that expenditure be “ear-marked” for environmental purposes. The relevant programming documents must outline how the European environmental objectives (NATURA 2000, Water Framework Directive) are implemented. A minimum of one third of Pillar 2 funds should be dedicated to each of these two objectives. Measures often serve both objectives at the same time and this could be reflected in the allocation. Furthermore, EU co-funding for these Community objectives should be increased to 90 % in order to ensure rapid implementation in all areas, including the financially weak regions.
- Compensation payments for disadvantaged areas will continue to be funded under Pillar 2. Stronger support should be provided to compensate for handicaps at the individual farm level, with special consideration to be given to farms in upland areas.
- For environmental reasons, the KLU does not accept the proposal by the Commission to introduce risk management tools as a new measure under Pillar 2. Insurance against commercial risks should remain a private responsibility of landowners, as otherwise there may be a risk that environmentally questionable land use practices will be supported through subsidised insurance solutions. For example, tillage farming in areas liable to flooding could become more lucrative if EU-supported crop insurance compensates for crop losses in the event of flooding. Similarly, narrow crop rotations involving maize might be encouraged if resultant pest problems are covered by insurance.
- The KLU feels that in order to enhance the appeal of Pillar 2, a significant “slimming down” of the Community’s specifications for planning, administration and control will be indispensable. Annual reports, strategic plans, excessive and not particularly expedient specifications for monitoring and evaluation, as well as sanctions and controls which, in part, are excessively strict must be limited and the number of regulatory agencies must be reduced back to a level that is tolerable by both farmers and the administration. If a substantive “greening” of Pillar 1 was achieved, cross compliance as a baseline for agri-environment and agri-forestry

schemes could also be abolished in Pillar 2. The KLU notes with concern that the acceptance of Pillar 2 amongst farmers and other important stakeholders, including environmental organisations, has suffered unnecessarily as a result of overly complex administrative provisions. Positive approaches such as regional programming or the intensive participation of economic and social partners have suffered accordingly. Results-oriented approaches and indicators that are simple to administer and enforce should be introduced to remedy this situation.

An important function of Pillar 2 is to balance compensation for existing services and support for additional activities with a view to delivering environmental and sustainability outcomes. The 'greening' component within Pillar 1 can merely set new minimum standards which may encourage additional activities in intensively farmed regions. Additional compensation and incentives for the delivery of environmental services going beyond these minimum standards, especially in areas where there is a particularly urgent need for action or protective measures, will be critical for achieving the European environmental and sustainability objectives.

4 Impact indicators for the period to 2020

At an appropriate stage the pending CAP reform will need to be the subject of a performance review (midterm review). For this evaluation, the KLU proposes the following six environmental and sustainability objectives which in many areas have quantitative underpinnings in both policy and/or the relevant technical fields. They are descriptive of the environmental framework conditions to be achieved by the European farming sector by 2020.

1. To increase **resource efficiency** with regard to water, nitrogen, phosphate, energy: In order to maintain current levels of productivity while using significantly fewer resources, input-output balances for agricultural products must improve considerably. For example, to avoid the transgression of the Earth's boundaries in terms of the global nitrogen cycle would necessitate a reduction of the global use of nitrogen, especially in the form of mineral fertilizers, to a quarter of the current level⁴. From a technical point of view, reductions in the use of energy and mineral fertilizers in the order of 10-30 % by 2020 would be achievable in Europe.
2. To reduce nutrient losses contributing to the **eutrophication** of aquatic as well as terrestrial ecosystems and impacting on air quality: The objectives of the NEC Directive for the period up to 2010, the revised NEC Directive for the period up to 2020 that is yet to be agreed, and the Water Framework Directive for the period up to 2015 (with possible extensions to 2021 or 2027) to achieve "good status" for all Community waters must be achieved. In accordance with the Thematic Strategy on Air Pollution (EC 2005) there must be a reduction of around 44% in the area of ecosystems receiving nitrogen deposition rates exceeding critical loads, compared to the baseline situation of 2000⁵.

3. To reduce **greenhouse gas emissions** from agriculture and forestry⁶ and to increase carbon sequestration in agricultural production systems: In accordance with European emission reduction objectives for 2020, climate-relevant emissions from agriculture must be reduced to a similar extent as in other sectors while respecting cost efficiency. The EU has a 30 % emissions reduction target compared to 1990 levels.
4. To maintain and enhance **diversity in the regions, in production processes and in individual farm structures** with a view to spreading risk to manage climate variability, maintaining historically developed cultural landscapes, and maintaining employment in rural areas: A quantitative indicator for this objective is not available. A possible indicator would be a non-increase of damage to agricultural infrastructure, livestock, and crops caused by extreme weather events.
5. To increase **biodiversity**: The continuing loss of species of flora and fauna as well as habitats in the agricultural landscapes must be halted and reversed (trend reversal in biodiversity conservation). Specifications and evaluations are to be based on the “Indicator Report 2010 to the National Strategy on Biological Diversity” for Germany and similar documents in other EU Member States respectively⁷.
6. To maintain and enhance **soil fertility**: Erosion protection, prevention of soil compaction, and agro-ecological principles of soil organic matter management must be established throughout vulnerable areas.

Practical experience will show whether the “greening” component will help to achieve quantifiable progress in environmental protection and nature conservation. Should the reservations against Option 2 as outlined in the first section of this report be confirmed, i.e. should the “greening” of Pillar 1 not yield the desired outcomes, Option 3 (cuts made to Pillar 1, redistribution of funds to Pillar 2) should be considered as further steps to reform the CAP are taken.

¹ Barroso (2010): EU 2020

² COM/2010/0672 final: “The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future”. 18 Nov. 2010

³ For example, the Federal Government’s Scientific Advisory Board on Agricultural Policy (Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik der Bundesregierung, WBA).

⁴ Rockström, J. et al. (2009): “A safe operating space for humanity.” Nature 461, p. 472-475.

⁵ CEC (2005). Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Thematic Strategy on Air Pollution. SEC(2005) 1132, Commission of the European Communities, Brussels.

⁶ Including inputs, fuel consumption, Land Use, Land-Use Change and Forestry (LULUCF) as well as carbon offsets available in the LULUCF sector.

⁷ BMU (2010): “Indicator Report 2010 to the National Strategy on Biological Diversity”.

Stellungnahme der Kommission Landwirtschaft am Umweltbundesamt (KLU) zu den Legislativvorschlägen der Europäischen Kommission zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik

Die von Agrarkommissar Ciolos präsentierten Legislativ-Vorschläge für eine reformierte Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) ab dem Jahr 2014 werden nach Ansicht der Kommission Landwirtschaft am Umweltbundesamt (KLU) in der vorliegenden Form ihre Ziele nur sehr bedingt erreichen. Zu diesem Schluss kommt die KLU nach einer ersten Prüfung des am 12. Oktober der Öffentlichkeit vorgelegten Reformpakets. Sie begrüßt ausdrücklich die Bestrebungen, dem Schutz der Umwelt und des Naturhaushaltes mehr Gewicht zu geben - die dazu vorgelegten Maßnahmen bleiben aber unzureichend und sind in Teilen sogar kontraproduktiv.

Die KLU weist darauf hin, dass Zahlungen an die Landwirte in der jetzigen Form nicht mehr zu rechtfertigen sind. Die Direktzahlungen waren ursprünglich zum Ausgleich für die Senkung der Produktpreise eingeführt worden. Diese Begründung ist spätestens mit der Entkopplung der Zahlungen nicht mehr gegeben. Eine neue Rechtfertigung nach dem Prinzip „Öffentliche Gelder für öffentliche Güter“ ist in den Reformvorschlägen im Prinzip zwar angelegt, aber die vorgeschlagenen Maßnahmen sind unzureichend. Zahlreiche wichtige Themen aus dem Spannungsfeld Umwelt und Landwirtschaft wie die regionale Konzentration der Tierhaltung bleiben weitgehend unberücksichtigt. Der KLU fehlen außerdem konkrete Beiträge zum Klima- und Gewässerschutz.

Bei der Ökologisierung („greening“) der Ersten Säule der Agrarpolitik hat man eine Flächenbindung der Tierhaltung und umweltverträgliche Nährstoffbilanzen schlicht vergessen. Damit leistet die Reform keinen Beitrag, um die Eutrophierung von Grund- und Oberflächengewässern sowie der Meere aufzuhalten. Auch fehlen konsequente Bestrebungen, extensiv genutztes Grünland, wie z.B. ehemalige Allmende- und Huteflächen und Streuwiesen (Wacholderheiden in den Mittelgebirgen, Almen im Alpenraum, halboffene Weidelandschaften, Callunaheiden im nordwestdeutschen Tiefland) mit seiner hohen Bedeutung für die Artenvielfalt und den Klimaschutz zu sichern. Die KLU verweist auf ihre Stellungnahme vom Juli 2011, in der diese Anforderungen an die Agrarreform ausführlich dargestellt und begründet sind.

Einige der vorgestellten Reformelemente sind teilweise sogar schädlich. Die Vorgabe für die Fruchtfolgengestaltung (keine Fruchtart mehr als 70% Anteil) sind eine viel zu niedrige Hürde, ohne Anstrengungen von fast allen Landwirten einzuhalten und damit wirkungslos. Grünlandumbruch wird selbst in Regionen wieder möglich, in denen aktuell ein striktes Umbruchverbot gilt.

Positiven Einfluss auf die Verbesserung der biologischen Vielfalt werden hingegen in die vorgeschlagenen ökologischen Vorrangflächen haben. Hier kommt es jedoch stark auf die konkrete Umsetzung an, die auf keinen Fall zu einer Verwässerung der Regelung führen darf. Flächen zum Anbau nachwachsender Rohstoffe, auf denen mit hoher Intensität gewirtschaftet wird, gehören in keinem Falle dazu, außerdem muss zusätzlich auch im Grünland ein 7 %-Anteil an ökologischen Vorrangflächen umgesetzt werden.

Die Vorschläge für die Zweite Säule der EU-Agrarpolitik, in der gezielt Umweltleistungen der Landwirte honoriert werden, stellen aus Sicht des Umweltschutzes sogar einen Rückschritt dar. So will sich Brüssel künftig mit einem geringeren Anteil an der Kofinanzierung der Agrarumweltprogramme beteiligen, ein aus Sicht der KLU massiver Widerspruch zu den Aussagen der Kommission zur „Begrünung“ der Agrarpolitik.

Die KLU hatte in ihrer Stellungnahme vom Juli 2011 sechs Indikatoren benannt, mit denen zu angemessener Zeit eine Evaluierung des Erfolgs der Reform erfolgen sollte. Gegenwärtig kann jedoch nur bei einem einzigen davon (der biologischen Vielfalt, bedingt durch die ökologischen Vorrangflächen) auf Besserung gehofft werden. Die anderen Indikatoren (Ressourceneffizienz, Eutrophierung, Treibhausgasemissionen, Diversität der Regionen, Produktionsverfahren und der innerbetrieblichen Strukturen sowie Bodenfruchtbarkeit) werden durch das vorgeschlagene Reformpaket kaum beeinflusst. Somit bleibt die Reform insgesamt weit hinter ihren Zielen zurück. Die KLU empfiehlt daher nachdrücklich, die Zeit bis zur endgültigen Beschlussfassung (voraussichtlich Frühjahr 2013) zu umfangreichen Nachbesserungen zum Schutz von Natur und Umwelt zu nutzen, da sonst die Akzeptanz für die EU-Agrarpolitik kaum hergestellt werden kann.

DIE LEGISLATIV-VORSCHLÄGE ZUR GAP-REFORM

**Gute Ansätze, aber für die Umwelt nicht gut
genug**

Impressum

Herausgeber: Umweltbundesamt
Pressestelle
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
E-Mail: pressestelle@uba.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

Geschäftsstelle der KLU am Umweltbundesamt – Fachgebiet II 2.8
Frederike Balzer, Knut Ehlers, Dietrich Schulz

KLU-Mitglieder:
Lutz Ribbe (Vorsitz), Annette Freibauer, Wolfram Güthler, Alois Heißenhuber,
Kurt-Jürgen Hülsbergen, Andreas Krug, Heino von Meyer, Ulrich Peterwitz,
Hubert Wiggering

Stand: August 2012

Gestaltung: UBA

Titelfoto: Landschaft Scheyern

Die Legislativ-Vorschläge zur GAP-Reform

Gute Ansätze, aber für die Umwelt nicht gut genug

Stellungnahme der Kommission Landwirtschaft am Umweltbundesamt (KLU)

Inhalt

Zusammenfassung.....	4
1. Vorbemerkung	5
2. Das Gesamtpaket und der weitere Zeitplan	7
3. Der Entwurf für eine neue Direktzahlungen-Verordnung.....	7
3.1 Flexibilität zwischen den Säulen	9
3.2 Basisprämie	9
3.3 Ökologisierungskomponente („Greening“)	9
3.3.1 Anbaudiversifizierung.....	11
3.3.2 Erhalt von Dauergrünland	11
3.3.3 Ökologische Vorrangflächen.....	13
3.3.4 Defizite des „Greenings“	15
3.4 Finanzbestimmungen	17
3.5 Gebiete mit naturbedingten Benachteiligungen.....	17
3.6 Fakultative gekoppelte Stützung	18
4. Der Entwurf für eine Verordnung über Finanzierung, Verwaltung und Kontrolle („Horizontale Verordnung“) – Cross Compliance aktualisiert	18
4.1 Grundanforderungen an die Betriebsführung	19
4.2 Integration der Pflanzenschutzmittelrichtlinie (EG 1107/2009) in die GAP 2013.....	19
4.3 Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand.....	20
5. Der Entwurf für eine neue Verordnung zur Förderung der ländlichen Entwicklung	
(Zweite Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik).....	21

Zusammenfassung

Die Vorschläge der EU-KOM zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) für die Jahre 2014-2020 sind auf das Ziel ausgerichtet, zu einer besseren Integration von Landwirtschaft, Umwelt- und Klimaschutz beizutragen (Integrationsszenario). Sie sollen insgesamt dem Prinzip „Öffentliches Geld für öffentliche Leistungen“ mehr Gewicht geben und so zu einer besseren Legitimation der immer noch erheblichen öffentlichen Mittel für den Agrarsektor beitragen. Die KLU sieht im Grundsatz eine Reihe guter Ansätze in den Vorschlägen, die im Detail aber halbherzig bleiben und damit die Zielerreichung der Reform in Frage stellen. Insbesondere kritisiert die KLU:

- Die Mittelverteilung insgesamt ist nach wie vor zu stark auf die erste Säule konzentriert.
- Innerhalb der ersten Säule ist die Kopplung zwischen Basisprämie und Ökologisierungskomponente („Greening“) unklar.
- Die Ökologisierungskomponente selbst bleibt in ihrer Wirkung schwach: Kriterien für Stickstoffüberschuss und Viehbesatzdichte fehlen völlig, die Anforderungen an die Fruchtartendiversität und das Grünlandumbruchverbot entfalten in der vorliegenden, stark verwässerten Fassung kaum relevante Steuerungseffekte, die geforderte Einrichtung ökologischer Vorrangflächen (ein Kernstück der Reform aus Sicht des Umweltschutzes) sind quantitativ unzureichend und drohen qualitativ weiter verwässert zu werden.
- Die Möglichkeiten gekoppelter Stützungen sowie der Förderung benachteiligter Gebiete sollten stärker im Sinne des Umweltschutzes instrumentalisiert werden.
- In der zweiten Säule fehlt der klare Vorrang für den Umweltschutz. Hohe Hürden bei Kofinanzierung und Administration stellen ihre Wirksamkeit insgesamt in Frage.

Die KLU empfiehlt den verantwortlichen Akteuren (EU-Kommission, Agrar-Ministerrat, Europaparlament), die genannten Defizite bis zur Verabschiedung der Reform zu beseitigen. Sie unterbreitet dazu Vorschläge im Detail. Die KLU begrüßt weiterhin eine GAP-Reform auf der Grundlage eines Integrationsszenarios. Sie empfiehlt jedoch der EU-Kommission, dem Rat und dem Europaparlament, dass es zu keiner weiteren Aufweichung der Umweltschutz-Komponenten kommt. Sollte jedoch im Verlauf des weiteren politischen Einigungsprozesses das „Greening“ zu einem „Greenwashing“ degenerieren, sähe sie keine tragfähige Begründung für die Beibehaltung öffentlicher Mittel für die Agrarpolitik mehr gegeben.

1. Vorbemerkung

Die EU-Kommission hat am 12. Oktober 2011 ihre Legislativ- Vorschläge zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) für die Jahre 2014-2020 vorgelegt. Das Reformpaket umfasst insgesamt sieben Verordnungsentwürfe.

Dieses Reformpaket baut auf dem Entwurf der EU-Kommission für den neuen „Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) für 2014-2020“ auf, in dem bereits im Sommer 2011 Vorschläge für den Haushaltsrahmen und die Hauptausrichtungen der GAP unterbreitet wurden. Danach sollen - in konstanten Preisen von 2011 - für sieben Jahre in den Bereichen Landwirtschaft und ländliche Entwicklung insgesamt 386,9 Mrd. € zur Verfügung stehen, wobei 281,8 auf die erste und 89,9 Mrd. € auf die zweite Säule entfallen sollen¹. Damit bliebe die Gemeinsame Agrarpolitik ein wichtiger Einzelposten, der mit knapp 38% des Gesamt-Etats der Union (2014-2020) im Vergleich zu 2010 mit 42% aber relativ gesehen an Bedeutung abnehmen würde.

Dieser Haushaltsansatz der Kommission war nicht unumstritten. Einige Kommissare hatten eine radikale Kürzung, sowohl der ersten als auch der zweiten Säule gefordert, weil sie der Meinung waren, die EU Gelder seien in anderen Politikbereichen besser und zukunftsgerichteter investiert. Die dargestellte Höhe wurde nur mit der Begründung akzeptiert, dass damit nicht nur landwirtschaftliche, sondern auch naturschutz- und klimapolitische Ziele erreicht werden sollten. Nur durch die Versicherung, für eine grünere und gerechtere GAP zu sorgen, konnte der Ansatz verteidigt werden.

Die KLU begrüßt die geplante Stärkung ökologischer Aspekte innerhalb der GAP. Nur dadurch ist der relativ hohe Ansatz für den Agrarhaushalt zu rechtfertigen. Die EU-Agrarpolitik muss in Zukunft klar dem Grundsatz „Öffentliches Geld für öffentliche Güter“ folgen. Dazu gehört auch, dass die ländliche Entwicklung (zweite Säule der gemeinsamen Agrarpolitik), zu der auch die Agrarumweltmaßnahmen gehören, in ihrem Bestand gesichert und weiter verstärkt wird. Kürzungen bei der GAP zu Lasten der zweiten Säule sieht die KLU vor diesem Hintergrund als äußerst kritisch.

Insgesamt soll die Landwirtschaft in der Gemeinschaft nach den Vorstellungen der EU-Kommission zukünftig Nahrungsmittel rentabel erzeugen, die natürlichen Ressourcen nachhaltig bewirtschaften, Maßnahmen zum Klima- und Gewässerschutz ergreifen sowie eine ausgewogene räumliche Entwicklung gewährleisten.

¹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen *Ein Haushalt für „Europe 2020“ - Teil II: Politikbereiche im Überblick*, KOM(2011)500 endgültig vom 29.06.2011.

Die Kommission Landwirtschaft am Umweltbundesamt (KLU) hat bereits ihre grundsätzlichen Überlegungen und Forderungen zur anstehenden GAP-Reform veröffentlicht². Diese bezogen sich auf die Mitteilung der EU-Kommission zur Zukunft der GAP³. Dabei hat die KLU insbesondere fünf konkrete Maßnahmen zur Ökologisierung der ersten Säule der GAP gefordert, nämlich

- eine Beschränkung des Stickstoffsaldos,
- eine Beschränkung der Tierbesatzdichte,
- eine Beschränkung des maximalen Fruchtartenanteils auf Ackerstandorten,
- den Erhalt von Dauergrünland sowie
- die Bereitstellung ökologischer Vorrangflächen.

Sie hat ferner die Integration von extensiv genutzten Grünlandflächen in die erste Säule gefordert, um z. B. ehemalige Allmende- und Huteflächen sowie Streuwiesen wegen ihrer Bedeutung für die biologische Vielfalt besser und verbreiteter zu schützen. Vor dem Hintergrund der nun zur Diskussion stehenden Legislativvorschläge kritisiert die KLU, dass Beschränkungen für Stickstoffsaldo und Tierbesatzdichte vollkommen fehlen. Sie hält dies aus Umweltsicht, insbesondere im Hinblick auf einen nachhaltigen Schutz der Gewässer, für einen wesentlichen Mangel der Legislativvorschläge. Sie kann auch der offiziellen Begründung der EU-KOM nicht folgen, dass derartige Vorgaben nicht mit einem vertretbaren bürokratischen Aufwand administrierbar seien⁴.

Die KLU hat ferner die Legislativvorschläge der KOM direkt nach ihrer Publikation am 12. Oktober 2011 einer Kurzbewertung unterzogen⁵. Sie nimmt nunmehr nach eingehender Prüfung im Detail dazu Stellung. Dabei beschränkt sie sich entsprechend ihrem Auftrag auf die vorrangigen umweltrelevanten Aspekte. Andere umstrittene Details bleiben unberücksichtigt. Gleichwohl ist die KLU der Auffassung, dass die von ihr kommentierten Punkte von zentraler Relevanz für eine umweltorientierte Neuausrichtung der GAP im Sinne der Kommission sind.

² Stellungnahme der Kommission Landwirtschaft am Umweltbundesamt (KLU) zur Reform der gemeinsamen Agrarpolitik (Juli 2011): „Für eine ökologisierte erste und eine effiziente zweite Säule“ (<http://www.uba.de/uba-info-medien/3981.html>).

³ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen *Die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen*, KOM(2010)672 endgültig vom 18.11.2010.

⁴ So Georg Häusler (Kabinettschef von Agrarkommissar Dacian Ciolos) während der öffentlichen Vorstellung der Legislativvorschläge in der EU-Vertretung Berlin am 12.10.2011.

⁵ Stellungnahme der Kommission Landwirtschaft am Umweltbundesamt (KLU) zu den Legislativvorschlägen der Europäischen Kommission zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (Oktober 2011) (http://www.umweltbundesamt.de/landwirtschaft/publikationen/klu/klu_stellungnahme_legislativ_erschlaege_ek_reform_agrarpolitik.pdf)

2. Das Gesamtpaket und der weitere Zeitplan

1. Die Legislativvorschläge umfassen sieben Verordnungsentwürfe⁶ sowie ein Arbeitsdokument mit einer Zusammenfassung der Folgenabschätzung (impact assessment)⁷ der GAP bis 2020. Hinzu kommt der Vorschlag für eine übergreifende Verordnung, in der die gemeinsamen Regelungen für alle relevanten Strukturfonds festgelegt sind⁸. Dadurch soll künftig eine Politik „aus einem Guss“ erreicht oder zumindest erleichtert werden.

Die EU-Kommission will nach eigener Darstellung nunmehr in einen intensiven Diskussionsprozess über die Vorschläge eintreten. Die endgültige Beschlussfassung, die gemeinsam von Rat und Europaparlament erfolgen wird, ist für das Frühjahr 2013 geplant. Zum 01. Januar 2014 sollen dann die Verordnungen sowie die zu erstellenden nationalen Umsetzungsprogramme in Kraft treten.

3. Der Entwurf für eine neue Direktzahlungen-Verordnung

2. Die neue Direktzahlungen-Verordnung enthält eine Reihe einschneidender Veränderungen. So sollen in der ersten Säule die Zahlungen in eine Basis-Prämie und eine verpflichtende Ökologisierungskomponente („Greening“) unterteilt werden. Ferner bekommen die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, in der ersten Säule in eigener Verantwortung einige zusätzliche Maßnahmen auf nationaler Ebene zu ergreifen (und damit auch aus der ersten Säule zu finanzieren), die für den Natur- und Umweltschutz relevant sind. So können die Mitgliedstaaten beispielsweise zusätzlich zur Förderung benachteiligter Gebiete über die zweite Säule 5% ihrer jährlichen nationalen Obergrenze für entsprechende Förderprogramme aus der ersten Säule bereit stellen. Für Kleinlandwirte wird eine eigene Regelung geschaffen, die zur Entbürokratisierung beitragen soll. Junglandwirte können zukünftig fakultativ aus der ersten Säule gefördert werden (bis zu 2% der jährlichen nationalen Obergrenze). Und schließlich sollen im Zuge einer maßvollen Flexibilisierung die Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben, 10% der nationalen Obergrenze zusätzlich aus der ersten in die zweite Säule zu verlagern.

⁶ 15396/11 KOM(2011) 625 endgültig: Direktzahlungen.

15397/11 KOM(2011) 626 endgültig: Einheitliche GMO (gemeinsame Marktorganisation).

15398/11 KOM(2011) 630 endgültig: Änderung Direktzahlungen für 2013.

15399/11 KOM(2011) 631 endgültig: Betriebsprämien und Unterstützung für Weinbauern.

15400/11 KOM(2011) 629 endgültig: Beihilfen, Erstattungen GMO.

15426/11 KOM(2011) 628 endgültig: Finanzierung, Verwaltung, Kontrollsystem („horizontale Verordnung“).

KOM (2011)627 endgültig/3: Ländliche Entwicklung (ELER).

⁷ Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen: Zusammenfassung der Folgenabschätzung. Die Gemeinsame Agrarpolitik bis 2020. (http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_en.htm).

⁸ Gemeinsame Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), den Europäischen Sozialfonds (EFS), den Kohäsionsfonds (KF), den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF).

→ Die KLU hält die Einführung einer verpflichtenden Ökologisierungskomponente in die erste Säule, die über die bisherigen gesetzlichen Standards hinaus geht und das Beibehalten der zweiten Säule (freiwillige Maßnahmen) für unverzichtbar. Die Ökologisierungskomponente muss mit substanziellen Maßnahmen ausgestaltet sein, denn sie soll und muss zur Lösung der sich nach wie vor stellenden schwerwiegenden Agrar-Umweltprobleme beitragen. Die Ökologisierung der ersten Säule ist das zentrale Element der geplanten Reform, sie führt insofern zu einem Paradigmenwechsel in der GAP, als Landwirte erstmals nur dann in den Genuss von Direktzahlungen kommen, wenn sie Maßnahmen oberhalb der gesetzlichen Standards einhalten. Genau hiergegen opponieren bestimmte Interessensgruppen. Die KLU warnt davor, mit vielen Ausnahmetatbeständen und schwachen Ökologisierungsmaßnahmen diesen Kern der Reform in Frage zu stellen. Es darf nicht dazu kommen, dass mit einem „Greenwashing“ lediglich der Fortbestand von Agrarsubventionen legitimiert wird. Die KLU mahnt ferner an, dass das „Greening“ in der ersten Säule weder finanziell noch inhaltlich zu Lasten der zweiten Säule gehen darf. Basisprämie und Ökologisierungskomponente sind – wie von der Kommission geplant – verbindlich zu koppeln, d.h. einen Anspruch auf Gewährung der Basisprämie sollen Landwirte nur dann haben, wenn die „Greening“-Maßnahmen in vollem Umfang durchgeführt werden. Ferner empfiehlt die KLU, den regional differenzierten und gezielten Umweltschutz im Agrarbereich dadurch zu stärken, dass die Mitgliedstaaten von der oben erwähnten Möglichkeit der (begrenzten) Umschichtung von Geldern aus der ersten in die zweite Säule und von deren Nutzung im Rahmen ökologisch wirksamer Programme Gebrauch macht.

Ein für den Umweltschutz wesentliches Element bei der Neugestaltung der Direktzahlungen ist die Gleichstellung des Grünlandes mit dem Ackerland bei der Einbeziehung in die beihilfefähige Fläche. Die KLU begrüßt diese Gleichstellung, die in Deutschland bereits in der Agrarförderperiode bis 2013 umgesetzt wurde, nicht jedoch in vielen anderen Mitgliedstaaten der EU. Sie hält aber die Definition des Begriffs Dauergrünland (Art. 4 (h) und (i)) aus Umweltsicht für dringend überarbeitungsbedürftig. Dabei muss gesichert werden, dass extensiv beweidete Flächen einschließlich der darauf vorhandenen Landschaftselemente unbürokratisch in die Förderung integriert werden. So ist beispielsweise eine Einschränkung auf „Gras und andere Grünfütterpflanzen“ kontraproduktiv, da damit Heideflächen mit den dort dominierenden Zwergsträuchern weiterhin aus der Förderung fallen würden.

Die KLU unterstützt ferner zur Verbesserung des Artenschutzes in der Agrarlandschaft und zur Umsetzung der Ziele der Biodiversitätsstrategie der Bundesregierung (Stopp beim Artenverlust und Trendwende zum Besseren) eine Petition, die 80 landwirtschaftliche und ökologische Organisationen aus ganz Europa im März 2012 der EU-Kommission vorgelegt haben und in der detaillierte Vorschläge für eine verbesserte Integration der Extensivweiden in die erste Säule gemacht werden.⁹ Nachdem Extensivweiden für die Biodiversität in Europa eine Schlüsselfunktion einnehmen, ist die bisher nur mangelhafte Integration dieser Flächen in die Agrarförderung ein wesentliches Defizit, das im Rahmen der Ökologisierung der GAP zu beheben ist.

⁹ European Forum on Nature Conservation and Pastoralism (2012): Support the farmers who maintain Europe's pastoral landscapes – change the CAP rules on permanent pastures. Unter: <http://www.efncp.org/forum/from-the-forum/support-the-farmers/>

Dadurch, dass die vorhandenen bzw. neu geschaffenen Landschaftselemente, Kleinstrukturen, Blüh- und Pufferstreifen voll als prämiensberechtigende Flächen anerkannt werden, profitieren gerade solche landwirtschaftlichen Betriebe von der Agrarreform, die bislang einen vergleichsweise hohen Anteil an Landschaftsstrukturen aufwiesen, die aber bisher z.T. von Prämienzahlungen ausgeschlossen waren. Gerade diese strukturreichen Flächen haben ökologisch höchste Bedeutung. Es darf daher keinen weiteren Anreiz oder Druck zu ihrer Beseitigung geben, vielmehr muss die Integration solcher Landschaftselemente in die „ökologischen Vorrangflächen“ auf unbürokratische Weise, d.h. ohne Digitalisierung jedes einzelnen Strauches und Feldgehölzes, ermöglicht werden.

3.1 Flexibilität zwischen den Säulen

3. Die Flexibilität zwischen den Säulen (Art. 14) erlaubt den Mitgliedstaaten zum einen, bis zu 10% der nationalen Obergrenze aus der ersten in die zweite Säule umzuschichten. Damit stünden unter anderem mehr Gelder für Agrarumweltmaßnahmen zur Verfügung. Für Deutschland würde es sich dabei um eine Summe von ca. 500 Mill € handeln, die für Maßnahmen der zweiten Säule zusätzlich zur Verfügung stünde. Der jetzige Vorschlag sieht allerdings vor, dass die entsprechend transferierten Summen durch die Länder kofinanziert werden müssen.

➔ Grundsätzlich begrüßt die KLU jegliche Stärkung der zweiten Säule. Sie sieht aber auch die zunehmenden Schwierigkeiten der Länder, die entsprechende Kofinanzierung aufzubringen. Diese Probleme dürfen aber nicht dazu führen, dass Möglichkeiten zur Verbesserung der Umweltsituation in der Agrarlandschaft nicht genutzt werden. Die KLU fordert deshalb, dass bei einer Umschichtung von Geldern von der ersten in die zweite Säule keine nationale Kofinanzierung für die daraus finanzierten Maßnahmen erforderlich wird.

3.2 Basisprämie

4. Die Basisprämie bleibt weiterhin an die Einhaltung der „Mindestanforderungen an die Betriebsführung“ (statutory management requirements, SMR) sowie die Aufrechterhaltung des „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustands der Flächen“ (GLÖZ; beides zusammengefasst als Anderweitige Verpflichtungen oder Cross Compliance) gebunden.

➔ Die Bindung der Basisprämie an die Einhaltung der Cross Compliance Regelungen bleibt aus Sicht der KLU zum jetzigen Stand nötig. Da die Cross Compliance allein aber hauptsächlich die Einhaltung des gegenwärtig geltenden Fachrechts beinhaltet, kann sie jedoch für sich noch keinen gesellschaftlichen Honorierungsanspruch auslösen.

3.3 Ökologisierungskomponente („Greening“)

5. Als wesentliche Neuerung in der ersten Säule soll gelten, dass die Mittel zukünftig in voller Höhe nur ausgezahlt werden, wenn von den Landwirten für „den Klima- und Umweltschutz förderliche Landbewirtschaftungsmethoden“ eingehalten werden (Entwurf Direktzahlungen-Verordnung Kapitel 2, Art. 29 ff.).

➔ Die KLU hat diese als Ökologisierungskomponente bezeichneten Maßnahmen von Anfang an begrüßt. Neben ihrer Bedeutung für den Schutz der natürlichen Ressourcen sieht die KLU in der Ökologisierungskomponente und den dadurch von der Landwirtschaft erbrachten Öko-

systemleistungen mittelfristig die einzige tragfähige Rechtfertigung für die von der Gesellschaft aufgebrauchten erheblichen Fördermittel für die Landwirtschaft. Sie bedauert jedoch, dass in diesem Rahmen lediglich die Anbaudiversifizierung, der Erhalt von Dauergrünland und ökologische Vorrangflächen (Flächennutzung im Umweltinteresse) eingebracht wurden. Die KLU verweist auf ihre Stellungnahme vom Juli 2011, wo insbesondere Maßnahmen gegen die Stickstoffüberschüsse sowie zur Flächenbindung der Tierhaltung angemahnt wurden (Infokasten 2). Sie geht auch davon aus, dass die erforderlichen administrativen Instrumente zur Kontrolle bereits vorhanden sind (InVeKoS-GIS, Tierbestandsdaten). Die Landwirte würden lediglich bei der Beantragung der Direktzahlungen die ökologischen Vorrangflächen mit neuem Code angeben. Damit könnten ohne nennenswerten Mehraufwand wichtige Umweltstandards im Rahmen des „Greenings“ umgesetzt werden. Die KLU lehnt weitere Verwässerungen der noch verbliebenen Anforderungen der Ökologisierungskomponente (vom „Greening“ zum „Greenwashing“) entschieden ab.

Die EU-Kommission hat in ihrer einleitenden Begründung zum Entwurf einer neuen Direktzahlungen-Verordnung den Kontext der Reformvorschläge dargelegt und die Ergebnisse der Anhörungen interessierter Kreise und der Folgenabschätzung (impact assessment) mitgeteilt¹⁰. In der Folgenabschätzung wurden drei alternative politische Szenarien miteinander verglichen:

- Ein Anpassungsszenario mit Fortführung der bestehenden Politik, wobei sich begrenzte, aber spürbare Verbesserungen auch der Umweltleistungen ergeben würden (Szenario 1).
- Ein Integrationsszenario mit einer stärkeren Zielgerichtetheit und Ökologisierung der Direktzahlungen sowie neuen Impulsen für die Entwicklung des ländlichen Raums (Szenario 2).
- Ein Neuausrichtungsszenario mit beschleunigter struktureller Anpassung des Agrarsektors (was faktisch auf ein Auslaufen der Direktzahlungen hinaus läuft) und Umweltmaßnahmen ausschließlich aus der zweiten Säule.

Die Folgenabschätzung der KOM kommt zu dem Schluss, dass das Integrationsszenario das ausgewogenste ist, um die GAP schrittweise auf die strategischen Ziele der EU (d.h. der Nachhaltigkeitsstrategie der EU und der Strategie Europa 2020) auszurichten. Wenn das richtige Gleichgewicht erreicht wird – so die KOM –, würde dieses Szenario der langfristigen Nachhaltigkeit der Landwirtschaft und ländlichen Gebiete am besten gerecht werden.

➔ Die KLU teilt diese grundlegende Einschätzung der KOM. Sie geht dabei aber von einer konsequenten Umsetzung der KOM-Vorschläge im Sinne des Umweltschutzes aus. Sie sieht in der gegenwärtigen politischen Diskussion – die auch vom BMELV getragen wird – jedoch starke Tendenzen dahingehend, das „Greening“ zu einem „Greenwashing“ herabzustufen und im Wesentlichen ein Ergebnis auf der Grundlage des Anpassungsszenarios (Szenario 1, siehe oben) zu erreichen. Ein solches Greenwashing würde dem Anspruch der EU-KOM und den selbstgesteckten Umweltzielen der EU in keiner Weise gerecht.

¹⁰ Nähere Einzelheiten siehe dort. Der folgende Abschnitt lehnt sich stark an den KOM-Text an.

3.3.1 Anbaudiversifizierung

6. Als erstes Kriterium im Rahmen des „Greening“ schlägt die EU-KOM Mindestanforderungen bei der sog. Anbaudiversifizierung vor. Betriebe mit mehr als 3 ha Ackerland sollen mindestens drei verschiedene landwirtschaftliche Kulturarten anbauen mit einem Anteil zwischen 5% und 70% an der Ackerfläche des Betriebes (Art. 30). Die Fruchtartendiversifizierung wird aus Kontrollgründen quasi hilfsweise dafür herangezogen, um das eigentliche Ziel einer mindestens dreigliedrigen Fruchtfolge sicherzustellen.

→ Die KLU begrüßt die Aufnahme der Fruchtartendiversifizierung in den Maßnahmenkatalog des „Greening“ grundsätzlich. Sie hält jedoch die aktuellen quantitativen Vorgaben für völlig unzureichend. Insbesondere der Maximalwert von 70% für eine Fruchtart wird derzeit bereits von den allermeisten Betrieben eingehalten. Damit entfaltet dieser Prozentwert keine Lenkungswirkung und trägt somit nicht zur Verbesserung der Umweltsituation bei. Die KLU verweist auf ihre Vorschläge vom Juli 2011 und erneuert ihre Forderungen nach einem Maximalwert von 45% der Ackerfläche eines Betriebs für eine Fruchtart, wobei mehrjährige Kulturen für jedes Anbaujahr getrennt gezählt werden. Zudem sollte die Fruchtfolge Eiweißpflanzen stärker als bisher beinhalten.

3.3.2 Erhalt von Dauergrünland

7. Als weitere „Greening“-Maßnahme soll Dauergrünland erhalten werden (Art. 31). Als betriebliche Referenzfläche gelten die Dauergrünlandflächen, die im Antragsjahr 2014 im Beihilfeantrag angemeldet wurden. Um einen vorzeitigen Grünlandumbruch zu vermeiden wird auf den Artikel 93 der HZ-VO verwiesen, der deutlich macht, dass die aktuellen Cross Compliance Vorschriften zum Grünlanderhalt (maximal 5% Grünlandverlust auf Landesebene mit Referenzjahr 2003 für Deutschland) auch 2014 und 2015 in Kraft bleiben werden. Darüber hinaus möchte die EU-KOM über delegierte Rechtsakte verhindern, dass auf Ebene des einzelnen Betriebs quasi vorauseilender Grünlandumbruch als Folge der Reform-Ankündigung durchgeführt wird. Künftig dürfen höchstens 5% der betrieblichen Dauergrünlandfläche umgebrochen werden. Faktisch wird damit die Begrenzung des Grünlandumbruchs von der Landes- auf die Betriebsebene herunter verlagert. Die bisherigen Maßnahmen zum Grünlanderhalt auf Landesebene im Rahmen der Cross Compliance haben diesbezüglich weitgehend versagt, weil sie zu spät greifen und Anreize zum Ausschöpfen der Freiräume bieten. So ist die Dauergrünlandfläche zwischen 2003 (Cross Compliance Referenzjahr für Deutschland) und 2011 um knapp 7% zurückgegangen. Manche Länder haben inzwischen auf die anhaltenden Grünlandverluste, die durch die wirtschaftliche Attraktivität des Energiemais noch verstärkt wurden, mit Umbruchs-Verbotsverordnungen reagiert.

→ Die KLU sieht im Grünlandverlust der letzten Jahre (Abbildung 1) ein drängendes Naturschutz- und Umweltproblem der Landwirtschaft. Sie unterstützt daher Bestrebungen, den Negativtrend anzuhalten und umzukehren. Die KLU befürchtet jedoch, dass die jetzigen Vorschläge der EU-KOM nicht ausreichen, um die Schwächen der bisherigen Regelungen wett zu machen. Der geplante Bezug auf die Betriebsfläche wäre unter normalen Umständen eine wirkungsvolle Verbesserung, die allerdings durch die in Art. 31 (2) enthaltene Erlaubnis, die Referenzflächen mit Dauergrünland um höchstens 5% umzuwandeln, konterkariert wird.

Wegen des anhaltenden Artenrückgangs in der Agrarlandschaft und der Bedeutung insbesondere des extensiven Grünlands für die Biodiversität fordert die KLU ein absolutes Umbruchverbot. Die KLU befürchtet, dass es als Folge der Reform-Ankündigungen zu erheblichem vorseilendem Grünlandumbruch kommt. Sie fordert daher nachdrücklich, das Jahr 2011 als Bezugsjahr heranzuziehen. Die Notwendigkeit dazu ergibt sich außer der erwähnten äußerst angespannten Situation im Bereich Biodiversität auch aus den Bestrebungen zum Klimaschutz (Art. 29 ff.). Zahlungen für den Klima- und Umweltschutz förderliche Landbewirtschaftungsmethoden würden leerlaufen, wenn ihre Wirkungen durch Grünlandumbrüche konterkariert würden.

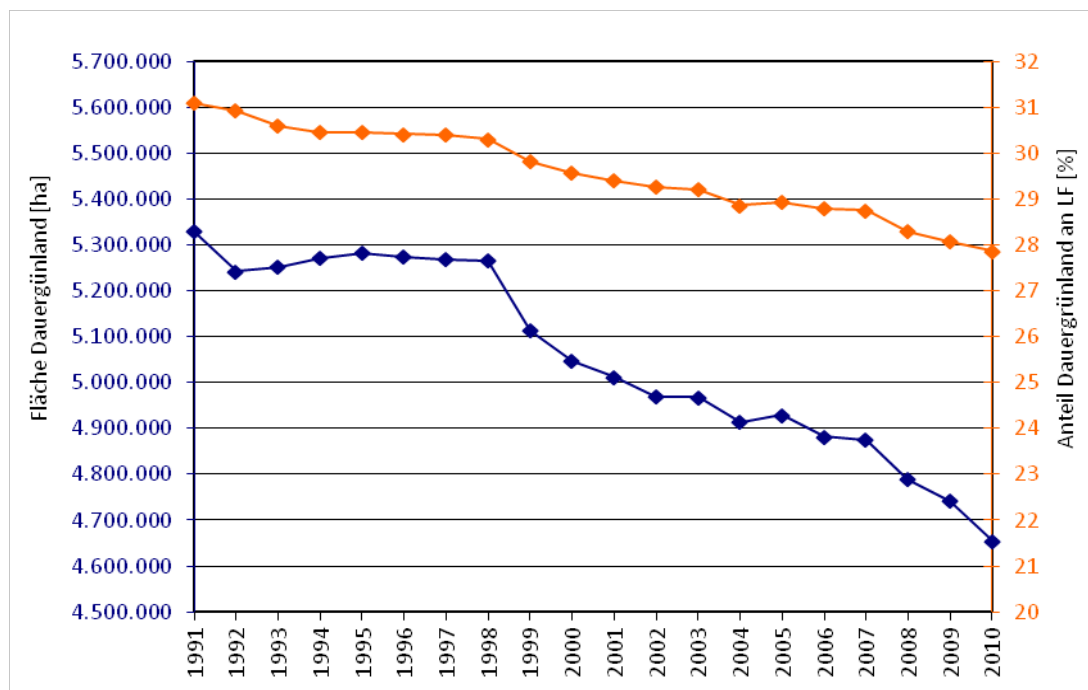


Abbildung 1: Grünlandverluste (Datenquelle: <http://www.bmelv-statistik.de/index.php?id=139>)

Die KLU schlägt daher vor,

- als Referenzjahr 2011 festzusetzen. Die erforderlichen Daten sind in den Direktzahlungs-Anträgen für dieses Jahr enthalten.
- die derzeitige Umwandlungserlaubnis von 5% abzuschaffen und höchstens im Rahmen einer innerbetrieblichen Flexibilisierung eine Grünland-Saldierung mit ausgeglichener Bilanz zuzulassen, sofern im Einzelfall Umweltaspekte diesem nicht entgegen stehen.
- für reine oder überwiegende Grünlandbetriebe (Anteil Grünland an der LN: >66%) zu fordern, dass 15% des Grünlands extensiv bewirtschaftet werden bzw. mit Agrarumweltprogrammen belegt sein müssen.

Die KLU weist allerdings darauf hin, dass ihrer Ansicht nach ein dauerhafter Grünlanderhalt (und insbesondere die für die Biodiversität wichtige Grünland-extensivierung) nicht primär über die Ökologisierungskomponente verordnet werden kann. Vielmehr muss es der Politik gelingen, die Grünlandwirtschaft für die Landwirte wieder wirtschaftlich attraktiver zu gestalten. Deshalb sollten u.a. Fördermöglichkeiten, z.B. aus der zweiten Säule, aber auch die Möglichkeit fakultativ gekoppelter Zahlungen genutzt werden, um beispielsweise die Beweidung zu fördern bzw. die extensive Grünlandbewirtschaftung (auch auf Feuchtstandorten) besser zu stellen. Letztlich gilt es hier zu bedenken, dass die Qualität des Grünlands ein wesentliches Argument sein muss, das gleichermaßen für die zukünftige landwirtschaftliche Nutzung wie für die Erreichung von Naturschutzzielen (hier wieder insbesondere der Biodiversität) bedacht werden muss. Nach Ansicht der KLU gilt es belastbare Kriterien zu entwickeln, die dabei helfen, die Entscheidungen zum Grünlandumbruch sowie zur Intensivierung bzw. Extensivierung genau auf die jeweilig angestrebten Zielsetzungen auszurichten.

3.3.3 Ökologische Vorrangflächen

8. Zum dritten will die EU-KOM eine „Flächennutzung im Umweltinteresse“ als neues Element in die erste Säule der GAP einführen (Art. 32). Die Betriebsinhaber müssen mindestens 7% ihrer beihilfefähigen Ackerfläche (Dauergrünland soll ausgenommen bleiben) als im Umweltinteresse genutzte Flächen ausweisen. Als Beispiele nennt die EU-KOM Brachflächen, Terrassen, Landschaftselemente, Pufferstreifen sowie Aufforstungsflächen. Eine genaue Definition, was als „ökologische Vorrangfläche“ zu verstehen ist, wird durch sog. delegierte Rechtsakte erfolgen¹¹.

→ Die KLU begrüßt die Einführung ökologischer Vorrangflächen ausdrücklich. Sie ist jedoch der Ansicht, dass deren Anteil (in Anlehnung an die Vorgaben des BNatSchG für ein Biotopverbundsystem) bei 10% liegen sollte und dabei auch das Grünland integriert werden müsste¹².

Dennoch stellt bereits der jetzige Vorschlag einen wertvollen Einstieg dafür dar, dass auch auf intensiv genutzten agrarischen Gunststandorten (z.B. Bördelandschaften) ein Minimum an Flächen vorrangig für die Ziele des Arten- und Biotopschutzes, der Nationalen Biodiversitätsstrategie oder der Wasserrahmenrichtlinie und des Klimaschutzes bereitgestellt wird. Mehr als zehn Jahre nach der Novelle des BNatSchG wäre dies bei adäquater Umsetzung ein substanzieller Fortschritt in Richtung auf das bereits erwähnte, in der Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt proklamierte Ziel, den Artenverlust in der Agrarlandschaft anzuhalten und den Negativtrend der vergangenen Jahrzehnte umzukehren.

Aus Sicht des Gewässerschutzes ist beispielsweise darauf hinzuweisen, dass mit 127 000 ha, das ist schätzungsweise 1% der Ackerfläche (ca. 12 Mio. ha), alle Oberflächengewässer in Deutschland mit einem Einzugsgebiet von mehr als 10 km² (diese fallen unter die Berichtspflicht nach EU-Wasserrahmenrichtlinie) auf beiden Seiten mit 5 m breiten Gewässerrandstreifen versehen werden könnten (254 000 km Randstreifen, also

¹¹ Die näheren Bedingungen dazu sind im Art. 55 der Direktzahlungen-VO niedergelegt.

¹² Deutschland verfügt über rund 17 Mio. ha landwirtschaftlich genutzter Fläche (LF), davon sind ca. 12 Mio. ha Ackerland. Im ersten Fall (10% der LF) käme man auf ca. 1,7 Mio. ökologischer Vorrangflächen, im zweiten (7% der Ackerfläche) auf ca. 850 000 ha, also ziemlich genau die Hälfte.

127 000 km Gewässer), was die Biodiversität in und an den Gewässern fördern und den Nährstoffeintrag erheblich mindern würde.

→ **Die verpflichtende Einrichtung ökologischer Vorrangflächen wird von der KLU als das zentrale Element der Ökologisierungskomponente und damit der Neu-Ausrichtung der GAP bewertet. Es darf nicht mehr weiter aufgeweicht werden. Vielmehr ist es im Sinne des Natur- und Umweltschutzes näher zu konkretisieren.**

Aus Sicht der KLU bedeutet dies nicht, dass für ökologische Vorrangflächen eine Stilllegung obligatorisch sein muss. Vielmehr sollten auf den Flächen neben beispielsweise Gewässerrand- und Blühstreifen auch ökologisch vorteilhafte Formen der besonders umwelt- und naturverträglichen landwirtschaftlichen Nutzung gefördert werden (Infokasten 1). Allerdings sollten Aspekte wie etwa die Erweiterung der Fruchtfolge konkret auf Naturschutz- bzw. Biodiversitätsziele abzielen. Entsprechende Forschungsprojekte laufen derzeit.

Ökologische Vorrangflächen nach Ansicht der KLU (nicht abschließende Liste):

Grundsatz: auf allen Flächen, die als ökologische Vorrangflächen anerkannt werden, ist der Einsatz chemischer Pflanzenschutzmittel sowie von Düngern nicht zulässig. Schwarzbrachen sind zu vermeiden.

1. Gewässerrandstreifen mit Auenvegetation, Wildkräutermischung oder extensiver Grünlandnutzung (Pufferstreifen um Fließgewässer);
2. Brachen mit Selbstbegrünung oder Einsaat mehrjähriger Brachen (Wildkräuter und Blütenpflanzen)
3. Gehölzstreifen oder Kurzumtriebsplantagen mit mehreren Baumarten sowie Agroforstsysteme (in Linienform, max. Breite: 10 m) Blühstreifen, Ackerwildkrautstreifen, Lichtäcker (weiter Reihenabstand), Lerchenfenster und ähnliche flächen- oder punktförmige Maßnahmen;
4. Terrassen, Landschaftselemente (wie Feldgehölzinseln, Sölle, Windschutzstreifen etc.) gemäß EU-KOM-Vorschlag;
5. Aufforstungsflächen (EU-KOM-Vorschlag) nur in ausgeräumten Landschaften und als naturnaher Laubmischwald mit Waldrandgestaltung.

Infokasten 1: Ökologisch vorteilhafte Formen landwirtschaftlicher Nutzung, die innerhalb der Regelung für ökologische Vorrangflächen anzuerkennen wären

Die KLU weist darauf hin, dass die reine Lage von Acker- und Sonderkulturflächen in bestimmten Gebietskulissen (z.B. Natura 2000-, Wasserschutz-, Überschwemmungsgebieten) keine Begründung dafür sein kann, dass diese Flächen pauschal als ökologische Vorrangflächen angerechnet werden können. Dies ist nur für solche Flächen möglich, auf denen tatsächlich eine „Flächennutzung im Umweltinteresse“ gemäß Art. 32 des Entwurfs einer neuen Direktzahlungen-Verordnung stattfindet, wie sie in obiger unvollständiger Tabelle angedeutet wird. Die Einrichtung oben genannter Flächen kann ggf. in angemessener Weise mit Agrarumweltmaßnahmen der zweiten Säule gekoppelt werden, wenn auf diesen Flächen zusätzliche Umweltleistungen erbracht werden.

Weiter hält die KLU es für erforderlich, dass alle landwirtschaftlichen Betriebe ökologische Vorrangflächen nachweisen müssen. Für die vom landwirtschaftlichen Berufsstand zusätzlich geforderten pauschalen Ausnahmen, z.B. für Betriebe mit mehr als 50 % Dauergrünland, für Betriebe mit weniger als 20 Hektar Ackerfläche oder für Betriebe in benachteiligten Gebieten, gibt es keine nachvollziehbare sachliche Begründung. Bei reinen oder überwiegenden Grünlandbetrieben (mehr als 70%) wären wie erwähnt 15% extensives Grünland (ggf. in Agrarumweltmaßnahmen) zu fordern.

Um ein „Wandern“ der ökologischen Vorrangflächen weg von den intensiv genutzten Börderegionen hin auf die Grenzertragsstandorte zu vermeiden, sind zudem effektive Regelungen erforderlich, die sicherstellen, dass die Vorrangflächen im direkten Kontext mit den anderen Flächen des Betriebes liegen. Solche effektiven Regelungen und Kontrollmechanismen braucht es nach Ansicht der KLU auch für die Kriterien der Anerkennung von ökologischen Vorrangflächen auf den Betrieben selbst. Insbesondere in den Gunstlagen agrarischer Produktion sind hier keine weiteren „Schlupflöcher“ hinnehmbar.

3.3.4 Defizite des „Greenings“

9. Die KLU hat bereits im Sommer 2011 zu den Grundsätzen der anstehenden GAP-Reform Stellung genommen. Sie bezog sich dabei auf die Mitteilung der KOM vom November 2010. Sie hat damals fünf konkrete Maßnahmen zur Ökologisierung der ersten Säule der GAP gefordert. In den Legislativ-Vorschlägen der EU-KOM finden sich davon nur die in den Abschnitten 3.3.1 – 3.3.3 dargestellten drei Elemente wieder. Die EU-KOM begründete dies bei der öffentlichen Vorstellung der Vorschläge am 12. Oktober 2011 damit, dass andere als die vorgelegten „Greening“-Elemente „nicht administrierbar“ seien.¹³

→ Die KLU bedauert außerordentlich, dass es nicht gelungen ist, die von ihr vorgeschlagenen Beschränkungen des Stickstoffsaldos und der Tierbesatzdichte im Rahmen des „Greenings“ zu verankern. Ohne ausführliche Begründung sieht sie darin eines der größten Defizite der Reformvorschläge aus Umweltsicht (vgl. Infokasten 2). D.h. konkret: das Thema „Gewässerschutz“ wird durch die KOM Vorschläge nicht explizit angesprochen, und auch für den Klimaschutz sind nur indirekt kleinere positive Effekte zu erwarten.

¹³ Häußler, Pressekonferenz am 12.10.2011 in der EU-Vertretung in Berlin.

Die negativen Auswirkungen hoher Stickstoffüberschüsse und hoher Tierbesatzdichten gehören nach Ansicht der KLU zu den schwerwiegendsten negativen Umweltwirkungen, die die Europäische Landwirtschaft heute verursacht. Die KLU fordert entsprechende Maßnahmen in die Ökologisierungskomponente aufzunehmen. Um zukünftig Direktzahlungen in voller Höhe zu bekommen, sollten landwirtschaftliche Betriebe deshalb:

- 1. Ihren Stickstoffsaldo auf maximal 50 kg N pro ha landwirtschaftlich genutzter Fläche (LF) beschränken.*
- 2. Ihre Tierbesatzdichte auf maximal 2 Dungeinheiten pro ha LF beschränken. Eine Dungeinheit entspricht nach herkömmlicher Definition einem jährlichen Anfall von 80 kg N in Form tierischer Ausscheidungen. Auf auswaschungsgefährdeten Standorten muss darüber hinaus ein Anbau von Zwischenfrüchten erfolgen, um versickerndes Nitrat abzufangen (catch crops).*

Infokasten 2: Beschränkung des Stickstoffsaldos und der Tierbesatzdichte innerhalb der ersten Säule

➔ Ferner sieht die KLU eine generelle Freistellung der Betriebe des ökologischen Landbaus vom „Greening“ kritisch. Sie begrüßt jedoch nachdrücklich die Anerkennung der von diesen Betrieben erbrachten Ökosystemleistungen. Sie ist zwar davon überzeugt, dass eine Anbaudiversifizierung im Rahmen der im Ökolandbau üblichen Fruchtfolgen ohnehin gegeben ist, entsprechende „Greening“-Vorgaben für den Öko-Landbau in diesem Segment der Ökologisierungskomponente also kein Problem darstellen. Sie geht im Rahmen eines traditionellen ökologischen Futterbaubetriebs (Gemischtbetriebs) auch von einer ausreichenden Grünlanderhaltung aus, sieht jedoch Klärungsbedarf bei reinen Marktfruchtbetrieben des ökologischen Landbaus. Es gibt keinen logischen Grund dafür, dass das Grünlandumbruchsverbot nicht auch für Ökobetriebe gelten sollte. Ferner hält sie auch in Ökobetrieben eine Mindestausstattung mit ökologischen Vorrangflächen für erforderlich, um landschaftsbezogene Biodiversitätsziele zu erreichen. Zum dritten vermisst die KLU Vorgaben für reine Grünlandbetriebe. Grünland ist vor allem dann ökologisch wertvoll, wenn es extensiv bewirtschaftet wird. Dann stellen sich artenreiche Blumenwiesen mit hohem Kräuteranteil ein. Auf intensiv gedüngtem Grünland dominieren dagegen Gräser und Allerweltsarten. Als Beitrag zum „Greening“ fordert die KLU deshalb, dass bei reinen Grünlandbetrieben 15% der landwirtschaftlich genutzten Fläche extensiv bewirtschaftet werden.

Grundsätzlich weist die KLU darauf hin, dass produktbezogene (gekoppelte) Direktzahlungen im Rahmen der GAP-Reform von 1992 („McSharry-Reform“) eingeführt wurden, um die durch Preissenkungen bedingten Einkommensverluste teilweise zu kompensieren. In der GAP-Reform von 2003 (midterm review zur Agenda 2000) erfolgte dann der Beschluss zur Entkopplung der Direktzahlungen. Bis 2013 wird es in Deutschland regional (auf das jeweilige Bundesland bezogene) einheitliche Hektarprämien geben. In jüngerer Zeit haben sich jedoch die Preise wichtiger Agrarprodukte für die Erzeuger vergleichsweise positiv entwickelt. Damit entfällt die ursprüngliche Rechtfertigung für die Direktzahlungen und es wird für die Agrarpolitik immer schwieriger, ihre Fortführung gegenüber der Gesellschaft zu begründen.

Wissenschaftliche Gremien fordern daher den Abbau der Direktzahlungen der ersten Säule. Stattdessen sollte die Bereitstellung öffentlicher Güter honoriert werden. Der Vorschlag der EU-KOM sieht daher vor, die Beibehaltung der ersten Säule mit der Erbringung zusätzlicher, nicht marktfähiger Leistungen zu verknüpfen (darin besteht der Kern des sog. „Greenings“). Die aktuell von verschiedenen Gruppierungen verlangte Reduzierung der „Greening“-Auflagen müsste dann unmittelbar auch eine Reduzierung der Zahlungen der ersten Säule zur Folge haben; ansonsten fehlt eine gesellschaftspolitisch akzeptable Begründung, um die Forderung „öffentliche Gelder für öffentliche Güter“ zu erfüllen.

3.4 Finanzbestimmungen

10. Zur Finanzierung der Ökologisierungskomponente („Greening“) sollen die Mitgliedstaaten gemäß Vorschlag der KOM 30% ihrer jährlichen nationalen Obergrenze verwenden (Art. 33).

➔ Wegen der allgemeinen Bedeutung der Ökologisierungskomponente (ihre Einbindung in die erste Säule soll – im Gegensatz zu Maßnahmen der zweiten Säule, die auf Freiwilligkeit beruhen, regional zugeschnitten sind und eher punktuell wirken – ihre flächendeckende Verbreitung sicherstellen) und ihrer wachsenden Bedeutung als langfristig einzige Rechtfertigung für Fördermaßnahmen aus der ersten Säule, fordert die KLU, in weiteren Reformschritten die Bedeutung und den Finanzanteil der Ökologisierungskomponente konsequent weiter auszubauen und die gesamte Agrarpolitik letztendlich auf den Grundsatz „public money for public goods“ umzustellen.

11. Nach Äußerungen der EU-KOM droht Betrieben, die die Maßnahmen innerhalb der Ökologisierungskomponente nicht durchführen, zunächst ein Wegfall dieser Gelder für das betreffende Jahr. Bei wiederholten Verstößen würden Strafzahlungen fällig, die die Höhe der Zahlungen für die Ökokomponente überschreiten und die mit den Zahlungen aus der Basisprämie verrechnet würden. De facto wäre es also nicht möglich, dass ein Betrieb die Ökologisierungskomponente ignoriert und derweil die Basisprämie uneingeschränkt weiterhin bezieht.

➔ Dies ist aus Sicht der KLU ein wesentlicher Aspekt, da die Ökologisierungskomponente nur dann voll wirksam wird, wenn ein Szenario ausgeschlossen werden kann, bei dem sich Betriebe mit der Basisprämie begnügen und dafür keine „Greening“-Maßnahmen durchführen. Die Einheit der ersten Säule erfordert eine Sicherstellung dahingehend, dass alle Betriebe, die Direktzahlungen erhalten, auch an den „Greening“-Maßnahmen (dem Klima- und Umweltschutz förderliche Landbewirtschaftungsmethoden) teilnehmen.

3.5 Gebiete mit naturbedingten Benachteiligungen

12. Benachteiligte Gebiete sollen nach den Vorstellungen der KOM neu abgegrenzt werden. Dazu sollen ausschließlich biophysikalische Kriterien herangezogen werden (Klima, Boden, Gelände, d. h. Hangneigung). Die Einzelheiten finden sich im Anhang II der neuen ELER-Verordnung.

13. Die bedeutende Rolle der Förderung benachteiligter Gebiete für den Erhalt der Biodiversität und die Berglandwirtschaft sollte in jedem Falle nicht geschmälert werden. In solchen Gebieten stellt oft das Klima den Minimumfaktor dar, wodurch der sonstige Faktoreinsatz (Vorleistungen) entsprechend heruntergefahren wird. Dadurch wird die Umwelt stofflich entlastet, ferner findet sich dort artenreiches Grünland, das für die Biodiversität wie auch für Freizeit, Erholung und Tourismus eine wichtige Rolle spielt. Art. 34 der neuen Direktzahlungen-Verordnung ermöglicht den Mitgliedstaaten, bis zu 5% der nationalen Obergrenze (in Deutschland wären dies ca. 250 Mio. € jährlich) dazu zu verwenden, eine zusätzliche jährliche Hektarprämie in benachteiligten Gebieten zu gewähren. Dies kann auf bestimmte Schwerpunkte konzentriert werden, etwa Feuchtgebiete (zur Wiedervernässung mit Bewirtschaftungerschwernissen, Paludikulturen etc.; gleichzeitig ein bedeutender möglicher Beitrag der Landwirtschaft zur THG-Minderung) oder die Almbewirtschaftung.

→ Die KLU begrüßt diesen Ansatz und fordert die Bundesregierung auf, von dieser Möglichkeit ausgiebigen Gebrauch zu machen.

3.6 Fakultative gekoppelte Stützung

14. Fakultative gekoppelte Stützung nach Artikel 38 der geplanten neuen Direktzahlungen-Verordnung eröffnet den Mitgliedsstaaten die Möglichkeit, bis zu 5% der nationalen Obergrenze (für Deutschland also ca. 250 Mio € pro Jahr) unter klar definierten Bedingungen für gekoppelte Stützungen zu gewähren. Bedingung ist, dass es sich um „spezifische Landwirtschaftsformen bzw. Agrarsektoren handelt, die sich in Schwierigkeiten befinden und denen aus wirtschaftlichen und/ oder sozialen und/ oder ökologischen Gründen eine ganz besondere Bedeutung zukommt“.

→ Die KLU begrüßt diesen Ansatz und sieht darin eine Chance, besonders umwelt- und naturschutzverträgliche Verfahren zusätzlich zu unterstützen.

Insbesondere im Bereich der aus Umweltsicht sehr wichtigen Haltung von Ziegen und Schafen (die nicht nur Landschaften wie die Lüneburger Heide oder die Wachholderheiden der Schwäbischen Alb erhalten, sondern auch in der Pflege von Deichen eine wichtige Rolle spielen) in Deutschland, aber auch bei der Erhaltung einer extensiven Beweidung durch Rinder, sollte von der Möglichkeit Gebrauch gemacht werden, die Prämien an die zu haltenden Tiere zu koppeln.

4. Der Entwurf für eine Verordnung über Finanzierung, Verwaltung und Kontrolle („Horizontale Verordnung“) – Cross Compliance aktualisiert

15. Die neue „Horizontale Verordnung“ enthält insbesondere die grundlegenden Verpflichtungen für die Empfänger von Direktzahlungen (Cross Compliance)¹⁴. Diese umfassen (wie bisher) die Grundanforderungen an die Betriebsführung sowie die Pflicht zur Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichem und ökologischem Zustand¹⁵, übersichtlich zusammengestellt im Anhang II der Verordnung.

¹⁴ Titel VI, Art. 91 ff.

¹⁵ Beides im Art. 93.

4.1 Grundanforderungen an die Betriebsführung

16. Die Grundanforderungen an die Betriebsführung¹⁶ umfassen insgesamt 13 EU-Richtlinien¹⁷ und gelten in allen EU-Mitgliedstaaten. Neu hinzu kommt die Wasser-Rahmenrichtlinie (WRRL), sobald sie von allen Mitgliedstaaten umgesetzt wurde und die (aus den Bewirtschaftungsplänen resultierenden) unmittelbar für die Landwirte geltenden Verpflichtungen feststehen¹⁸. Gleiches gilt für die Pflanzenschutzmittel-Richtlinie.

- ➔ Die KLU begrüßt die Aufnahme der WRRL in die Cross Compliance. Die im Rahmen der WRRL erarbeiteten Bewirtschaftungspläne sind bei der Ausrichtung von Umweltschutzmaßnahmen im Rahmen der GAP zu berücksichtigen. Dies betrifft insbesondere den „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ (GLÖZ). Hier sind Bund und Länder gefordert, da die nähere Ausgestaltung des GLÖZ den Mitgliedstaaten obliegt. Der GLÖZ gilt insbesondere auch außerhalb von gefährdeten Gebieten (vulnerable zones), was in solchen Mitgliedstaaten ein erheblicher Fortschritt gegenüber der Nitrat-RL sein kann, die bisher (im Gegensatz etwa zu Deutschland, den Niederlanden und Dänemark) nicht das gesamte Territorium als gefährdetes Gebiet ausgewiesen haben.
- ➔ Hinsichtlich der Einrichtung von Gewässerrandstreifen ist die KLU jedoch der Ansicht, dass der GLÖZ, namentlich das Element 1 „Schaffung von Pufferzonen entlang von Wasserläufen“ allein zu schwach ist, um die erforderlichen gewässerschützenden Änderungen in den Agrarlandschaften herbeizuführen. Sie spricht sich daher dafür aus, Gewässerrandstreifen von 5m Breite einzuführen, auf denen der Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln untersagt ist. Diese Flächen sollten als Flächen mit Nutzung im Umweltinteresse (vorzugsweise als extensives Grünland; auch eine Energieholznutzung wäre denkbar) in die 7% ökologische Vorrangflächen eingerechnet werden dürfen.

4.2 Integration der Pflanzenschutzmittelrichtlinie (EG 1107/2009) in die GAP 2013

17. Basis für die Kontrollen nach Cross-Compliance im Pflanzenschutz ist die Richtlinie des Rates 91/414/EWG über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln bzw. deren Umsetzung in nationale Gesetze (Pflanzenschutzgesetz) und Verordnungen. Bisherige Prüfkriterien bei den Cross-Compliance-Kontrollen sind u. a. der Sachkundenachweis für die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln, die obligatorische Prüfplakette für Pflanzenschutzgeräte, die Aufzeichnungspflicht bei der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln, die Pflanzenschutzanwendungsverordnung sowie die Bienenschutzverordnung.

- ➔ Die KLU begrüßt die Aufnahme der Verordnung EG 1107/2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln vom 21. Oktober 2009 (und zur Aufhebung der Richtlinien 79/117/EWG und 91/414/EWG) in die Cross Compliance als konsequenten Schritt der Anpassung an die aktuelle Gesetzeslage.

¹⁶ Statutory management requirements, SMR.

¹⁷ U.a. die Nitrat-, die Vogelschutz- und die FFH-Richtlinie.

¹⁸ In Deutschland ab 2012?

Über die Integration des aktuellen EG-Pflanzenschutzrechtes in die grundlegenden Verpflichtungen für die Empfänger von Direktzahlungen (Cross Compliance / Horizontale Verordnung) ergibt sich die Chance einer Verbesserung der Festlegungen der guten fachlichen Praxis und der Sanktionierung über Prämienkürzungen, wenn Verstöße gegen die (optimierte) gute fachliche Praxis vorliegen. Damit können u. a. auch eine gleichwertige Betrachtung von Grund- und Oberflächenwasser, ein obligatorisches Monitoring nach der Zulassung, Besonderheiten für Einzugsgebiete von Trinkwassergewinnungsanlagen, die Lagerung von Pflanzenschutzmitteln, der Entsorgungsnachweis für technische Restmengen, eine bessere Verzahnung mit der WRRL, die Punktquellenvermeidung bei Reinigung von Geräten zukünftig Berücksichtigung finden.

4.3 Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand

18. Die Standards für die Erhaltung von Flächen in gutem landwirtschaftlichem und ökologischem Zustand (GLÖZ) werden national festgelegt. Die EU-KOM gibt aber insgesamt acht Punkte vor, die dabei umgesetzt werden müssen. Da der Entwurf für eine Bodenrahmenrichtlinie (BRRL) auf EU-Ebene „von der Tagesordnung genommen wurde“¹⁹ und damit mangels EU-weiter Rechtsgrundlage keine SMR zum Schutz des Bodens möglich sind, sind bodenschützende Inhalte auf vier GLÖZ-Punkte verteilt, die auf nationaler Ebene zu konkretisieren sind: Bodenbedeckung, Bodenerosion, Humuserhalt und – neu! – der Schutz kohlenstoffreicher Böden (Feuchtgebiete).

→ Letztgenannter Punkt sollte aus Sicht der KLU vor allem dahingehend umgesetzt werden, dass der Umbruch von Moor- und Anmoorböden (also die Umwandlung von Grünland in Acker auf solchen Standorten) sowie neue Entwässerungsmaßnahmen völlig verboten werden.

Derartige Praktiken haben sich insbesondere für den Anbau von Energiemais weit verbreitet, da das Erneuerbare Energien-Gesetz hierfür starke ökonomische Anreize bietet. Die THG-Bilanz von Grünlandumbrüchen auf Niedermoor-Standorten ist jedoch wegen des dadurch erhöhten Humusabbaus stark negativ, außerdem werden dabei große Nitratmengen durch Mineralisierung aus der organischen Substanz des Bodens freigesetzt, für die ein hohes Auswaschungsrisiko besteht. Bestrebungen des Klimaschutzes wie auch des Wasserschutzes werden dadurch konterkariert. Andererseits weist die KLU darauf hin, dass eine simple Nutzungsaufgabe beim Grünland und fehlendes Biotopmanagement im allgemeinen dazu führt, dass auf den betreffenden Standorten eine natürliche Sukzession eintritt bis hin zu standorttypischen Wäldern (potenzielle natürliche Vegetation). Damit geht in vielen Fällen eine Artenverarmung einher. Wenn also die an eine bestimmte Nutzung angepasste Agrobiozönose erhalten werden soll, müssen über die zweite Säule ausreichend Anreize gesetzt werden, um eine angepasste Nutzung solcher Flächen sicherzustellen.

¹⁹ Deutschland gehört mit Frankreich, den Niederlanden, dem UK und Österreich zu den fünf Staaten, die durch ihre Sperrminorität die Verabschiedung einer EU-Bodenrahmenrichtlinie bisher verhindert haben. Die offizielle Begründung der Bundesregierung dafür ist im Wesentlichen, dass die BRRL gegen das Subsidiaritätsprinzip verstoße, dass also Brüssel Sachverhalte regeln wolle, die in die Kompetenz der Mitgliedstaaten fielen. Nationale Bodenschutz-Gesetze haben bisher jedoch nur neun von 27 EU-Mitgliedern verabschiedet, darunter Deutschland (das Bundesbodenschutzgesetz – BBodSchG).

5. Der Entwurf für eine neue Verordnung zur Förderung der ländlichen Entwicklung (Zweite Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik)

19. Die zweite Säule der GAP, die auch zukünftig u.a. die Agrarumweltprogramme beinhalten wird, bleibt weitgehend bestehen, wird aber im Sinne der Europa-2020-Strategie überarbeitet. Deutschland und andere Mitgliedstaaten werden künftig die Möglichkeit haben, 10% der nationalen Obergrenze zusätzlich aus der ersten in die zweite Säule zu verlagern.

→ Wegen der nach wie vor erheblichen Bedeutung der zweiten Säule für den Umweltschutz empfiehlt die KLU nachdrücklich von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen.

20. Die „Zweite Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik“ (Neue ELER-Verordnung) soll nach den Vorstellungen der Kommission flexibler gestaltet werden als bisher. Statt auf vier Schwerpunkte (Achsen) mit vorgegebenen Mindestbudgets sollen die Mittel künftig auf sechs Prioritäten verteilt werden (Art. 5). Diese sind an der Strategie „Europa 2020“ ausgerichtet, die die Lissabon-Strategie (Wachstum, Innovation, Arbeitsplätze) abgelöst hat. Für den Umwelt- und Naturschutz stehen dabei die Prioritäten vier „Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der von der Land- und Forstwirtschaft abhängigen Ökosysteme...“ und fünf „Förderung der Ressourceneffizienz ... kohlenstoffarme und klimaresistente Wirtschaft“ im Vordergrund.

Mindestanteile für die einzelnen Prioritäten werden nicht mehr festgesetzt²⁰, die Zahlungen für Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen sollten aber weiterhin „eine herausragende Rolle bei der Förderung der nachhaltigen Entwicklung des ländlichen Raums und bei der Befriedigung der steigenden gesellschaftlichen Nachfrage nach Umweltdienstleistungen“ spielen (Erwägungsgrund 28). Die KLU unterstützt diese Erwägung nachdrücklich und drängt darauf, dass die „herausragende Rolle“ auch in den rechtsverbindlichen Artikeln festgeschrieben und ihre Umsetzung in der Praxis in geeigneter Weise sichergestellt wird. Da sowohl nach Einschätzung der KLU als auch nach einem von der EU-Kommission in Auftrag gegebenen Gutachten²¹ erhebliche Defizite bei der Honorierung von Umweltleistungen in der zweiten Säule vorhanden sind, ist für diese (Prioritäten 4 und 5) ein Mindestanteil von 50% an den Fördermitteln in den Programmplanungsdokumenten verbindlich festzuschreiben.

→ Aus Sicht der KLU sind die Umweltleistungen der Kern der zweiten Säule und eine entsprechende Schwerpunktsetzung zur Umsetzung der EU-Umweltziele (Biodiversitätsstrategie, Wasserrahmenrichtlinie, Natura 2000, Klimaschutz) zwingend.

21. Ein erheblicher Teil der Maßnahmen der zweiten Säule stehen stärker als die deutlich besser ausgestattete erste Säule für den Grundsatz „Öffentliche Gelder für öffentliche Güter“ (public money for public goods). Die KLU sieht dementsprechend den dringenden Bedarf, die Mittel für die zweite Säule der GAP deutlich zu erhöhen, um so die

²⁰ LEADER soll aber mindestens 5% und Klimaschutz und -anpassung mindestens 25% der Mittel absorbieren.

²¹ COOPER, T., HART, K. UND BALDOCK, D. (2009): The Provision of Public Goods Through Agriculture in the European Union, Report Prepared for DG Agriculture and Rural Development, Institute for European Environmental Policy: London.
http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/public-goods/report_en.pdf

ambitionierten europäischen Ziele im Umweltbereich (Natura 2000, Biodiversitätserhaltung, Wasserrahmenrichtlinie, Klimaschutz) tatsächlich erreichen zu können. Die erheblichen Defizite in fast allen Mitgliedsstaaten bei der Umsetzung des EU-Umweltrechtes sind im Agrarbereich und auf dem Wege der Kooperation nur über einen Ausbau der zweiten Säule zu beseitigen. Die KLU sieht hierzu Widersprüche insbesondere in den Vorschlägen der Kommission, die Mittel für die GAP insgesamt und in diesem Rahmen auch diejenigen für die zweite Säule zu den Preisen von 2014 einzufrieren sowie in einer Reihe von Mitgliedstaaten²² eine wenn auch begrenzte Umschichtung von Mitteln aus der zweiten in die erste Säule zuzulassen.

→ **Wegen der besonderen Bedeutung der zweiten Säule für Natur und Umwelt fordert die KLU, die Mittel für die umwelt- und naturschutzrelevanten Maßnahmen der zweiten Säule sukzessive bis zum Ende der neuen EU-Förderperiode um 50 % zu erhöhen, wobei die Mittel überwiegend durch Umschichtung aus der ersten Säule bereitzustellen sind.**

Kürzungen der EU-Mittel für die zweite Säule, wie sie in der Vergangenheit vorgekommen sind, dürfen in der anstehenden Förderperiode nicht mehr auftreten, da sie zu Beginn des Förderzeitraums 2007 bis 2013 in Deutschland massive Probleme insbesondere auch bei den Agrarumweltmaßnahmen zur Folge hatten.

22. Bisher wird ein Teil der Mittel der zweiten Säule so ausgegeben, dass aus Umweltsicht erhebliche negative Effekte zu verzeichnen sind (z.B. bei einigen Flurbereinigungsverfahren, Wegebau, Förderung von Bewässerungsprojekten im mediterranen Bereich, Erstaufforstung ökologisch wertvoller Offenlandlebensräume).

→ **Die KLU vertritt die Meinung, dass zukünftig forciert über entsprechende Vorgaben in der ELER-VO festzulegen ist, dass nur noch solche Maßnahmen aus dem ELER gefördert werden dürfen, die aus Umweltsicht positiv oder zumindest neutral zu bewerten sind.**

Die KLU begrüßt daher die ex-ante-Evaluierung von Maßnahmen und Programmen der zweiten Säule; sie sollte im Sinne einer strategischen Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt werden. Bei finanziell wesentlichen Maßnahmen der ELER-Verordnung, wie den Flurbereinigungs- und Agrarinvestitionsfördermaßnahmen, soll eine Förderung nur dann erteilt werden dürfen, wenn positive Umwelteffekte im Einzelfall nachgewiesen oder plausibel gemacht werden können.

23. Aus Sicht der KLU ist es unverständlich, dass die Kommission die EU-Kofinanzierungssätze für Umweltmaßnahmen massiv kürzen will. So wird der EU-Fördersatz bei Agrarumweltmaßnahmen und Natura 2000-Ausgleichszahlungen je nach Region in Deutschland von bisher 55 bis 90% auf nunmehr nur noch 50% reduziert. Alternativ werden die Fördersätze für andere mit dem Umweltschutz konkurrierende Maßnahmen deutlich erhöht. Da die Umweltverwaltungen der Mitgliedstaaten Schwierigkeiten haben, die jeweils erforderlichen nationalen Mittel aufzubringen, führt dies zu einer erheblichen Schwächung der Umweltbelange und widerspricht dem Ziel einer grüneren Agrarpolitik diametral. Dies gilt insbesondere für solche Naturschutzmaßnahmen in Deutschland, an denen sich der Bund bei der Förderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe zur Förderung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) nicht beteiligt und somit die

²² Gemeint sind jene MS, in denen die Direktzahlungen weniger als 90% des EU-Durchschnitts betragen. Deutschland gehört nicht dazu.

Etats der Länder allein den erforderlichen nationalen Anteil erbringen müssen. Dagegen finanziert der Bund bei den meisten anderen ELER-Maßnahmen den nationalen Eigenanteil mit (z.B. als markt- und standortangepasste Landwirtschaft).

24. Besonders betroffen von den Kofinanzierungssätzen werden auch diejenigen Länder Europas sein, die einem strengen Spardiktat unterworfen sind. Es ist zu vermuten, dass Länder wie Griechenland, Portugal und Irland kaum mehr Gelder zur Kofinanzierung werden frei machen können. Die bisherige Regelung (95% Kofinanzierung für diese Länder) läuft Ende 2013 aus. Bisher ist unklar, wie es danach weitergehen soll.

25. Die EU-KOM ist mit dem Ziel angetreten, die GAP mit der bevorstehenden Reform „grüner und gerechter“ zu machen. Nur so konnte der Agrarhaushalt vor Begehrlichkeiten aus anderen Ressorts geschützt werden. Dabei spielt trotz der in die erste Säule aufgenommenen Ökologisierungskomponente („Greening“) die zweite Säule eine tragende Rolle. Sie fördert neben Agrarumweltmaßnahmen, die über die Cross Compliance und die neu aufgenommene Ökologisierungskomponente der ersten Säule hinaus gehen auch weitere wichtige Maßnahmen im Natur- und Umweltschutz (z.B. Moor- und Gewässerrenaturierung, Beratung von Landwirten, Umweltsensibilisierung). Die Maßnahmen der zweiten Säule erlauben einen effizienten regionaltypischen Zuschnitt, können daher wesentlich gezielter auf die lokale Umweltsituation reagieren als die erste Säule, erfordern aber dadurch auch eine aufwändigere Programmierung und Kontrolle. Angesichts der zentralen Bedeutung der zweiten Säule für eine grünere EU-Agrarpolitik erstaunt es, dass der von der Kommission vorgelegte Verordnungsentwurf für die Umweltmaßnahmen neben der Kürzung der EU-Kofinanzierungssätze einige weitere Verschlechterungen zur Folge hätte, die im Folgenden dargestellt werden.

26. Wenn auch der Text des Verordnungsentwurfs vielfältige Interpretationsmöglichkeiten offen lässt, so ist doch zu befürchten, dass viele Maßnahmen, die für den Umwelt- und Naturschutz in der laufenden Förderperiode stark genutzt werden, zukünftig nur noch in einer reduzierten Kulisse "ländliches Gebiet" kofinanziert werden können, da im Verordnungsentwurf immer wieder auf diese Förderkulisse verwiesen wird. Diese Einschränkung ist mit Zielen des Umwelt- und Naturschutzes nicht kompatibel. Beispielsweise sind Gewässerrenaturierungen oder Informations- und Beratungsmaßnahmen gerade auch in urban geprägten Gebieten erforderlich. Es ergibt fachlich keinen Sinn, derartige Maßnahmen an der Grenze des wie auch immer definierten ländlichen Raumes abubrechen.

Vorgeschlagen wird eine Klarstellung in der Verordnung, dass sämtliche Maßnahmen zur Sicherung der Biodiversität, zur Umsetzung von Natura 2000 und der Wasser-Rahmenrichtlinie auf der gesamten Fläche eines Mitgliedstaates durch fachlich kohärente Programme gefördert werden können.

27. Die Priorität vier (Ökosysteme) in Art. 5 Abs. 4 des Verordnungsentwurfs ist grundsätzlich geeignet, einen wesentlichen Beitrag zur Umsetzung der Umwelt- und Naturschutzziele zu leisten. Die KLU begrüßt dies ausdrücklich. Sie ist jedoch der Ansicht, dass die von der Kommission vorgenommene Beschränkung auf „von der Land- und Forstwirtschaft abhängigen Ökosysteme“ eine massive und aus Umweltsicht nicht sachgerechte Einschränkung darstellt. Beispielsweise wären dann Gewässerrenaturierungen, Wiedervernässungen von Feuchtstandorten und Mooren sowie der Nutzungsverzicht in Wäldern voraussichtlich nicht mehr oder nur erschwert förderfähig

(da dann nicht mehr von der Land- und Forstwirtschaft abhängig). Die KLU plädiert daher dafür, die Einschränkung auf „von der Land- und Forstwirtschaft abhängigen Ökosysteme“ ersatzlos zu streichen. Der ELER sollte generell seine immer noch zu sehr sektorale Ausrichtung zugunsten eines stärker übergreifenden Bezuges ändern.

28. Nach Ansicht der KLU sollte das Kooperationsprinzip beim Schutz der Umwelt im ländlichen Raum, insbesondere bei der Umsetzung der Biodiversitätsstrategie gestärkt werden. Die Akzeptanz und Attraktivität von Agrarumweltmaßnahmen auf der Grundlage des Kooperationsprinzips würde erheblich davon profitieren, wenn über die reine Kompensation von Mindererträgen und Bewirtschaftungerschwernissen hinaus wieder eine Anreizkomponente für die teilnehmenden Landwirte eingeführt würde.

→ Die KLU spricht sich eindeutig für eine Anreizkomponente aus. Ferner sollten entstehende Transaktionskosten bei der Mittelzuteilung voll berücksichtigt werden.

Weiter ist die geplante Begrenzung auf landwirtschaftliche Flächen zu streichen, da damit Schwierigkeiten bei der Förderung von extensiv genutzten Weideflächen zu befürchten sind. Weiter sollte eine sachgemäße ergebnisorientierte Honorierung, wie sie auch im Sonderbericht Nr. 7/2011 des Europäischen Rechnungshofs angeregt wird, bei den Agrarumweltmaßnahmen ermöglicht werden. Schließlich sind die förderfähigen Höchstsätze deutlich zu erhöhen, da diese nicht für eine adäquate Honorierung der Leistungen der Landwirte z.B. auf intensiv genutzten Ackerstandorten oder bei der Bewirtschaftung von Steilhängen ausreichen. Gerade in agrarischen Vorranggebieten (Börden) besteht ein teilweise erheblicher Mangel an naturnahen Landschaftselementen. Das Bundesnaturschutzgesetz fordert jedoch den Aufbau eines Biotopverbundsystems aus Kernflächen, Verbindungsflächen und Verbindungselementen (§ 21 BNatSchG). Dabei sind die „zur Vernetzung erforderlichen linearen und punktförmigen Elemente, insbesondere Hecken und Feldraine sowie Trittsteinbiotope zu erhalten und dort, wo sie nicht in ausreichendem Maße vorhanden sind, zu schaffen.“ Die ländliche Entwicklung auf der Grundlage der ELER-Verordnung sollte ein starkes Werkzeug zur Durchsetzung dieser Vorgaben werden.

29. Der bisherige Art. 57 der ELER-Verordnung (VO (EG) Nr. 1698/2005) „Erhalt und Verbesserung des ländlichen Erbes“ hat für die Umsetzung von Natura 2000 und der Wasserrahmenrichtlinie in Deutschland und Österreich eine herausragende Bedeutung. Die Renaturierung von Mooren und Gewässern, die Anlage von Feuchtmulden und Hecken, spezifische Artenschutzmaßnahmen sowie die Beratung von Landwirten sowie Naturschutzfachplanungen werden hierüber u.a. gefördert. Im Verordnungsentwurf der Kommission findet dieser Artikel leider keine Entsprechung. Lediglich Teilmaßnahmen des Art. 57 sind nun in unterschiedlichen Artikeln des Verordnungsentwurfs zu finden. Dabei ist dann die Förderung der Naturschutzmaßnahmen in andere Förderbereiche (z.B. Investitionsmaßnahmen) mit integriert, was eine qualifizierte Evaluierung erschwert.

Die Zersplitterung des Art. 57 (der VO (EG) Nr. 1698/2005) in verschiedene andere Artikel führt für den Umwelt- und Naturschutz zu einem erheblichen Mehraufwand, ohne erkennbaren Mehrwert. Zudem erschwert die Aufsplittung ein finanzielles Earmarking für umweltrelevante Maßnahmen und damit auch die Zurechenbarkeit von Ausgaben zu den Prioritäten bzw. zu den thematischen Schwerpunkten. Im Vergleich zu Art. 57 der VO (EG) Nr. 1698/2005 sowie auch der vorherigen Verordnung (Art. 33 der EAGLF-Verordnung von 1999) führt dies darüber hinaus – je nach Interpretation der Artikel – zu

erheblichen Förderlücken und damit zu einer Einschränkung der Förderoptionen. Bisher waren Investitionen im Zusammenhang mit der Erhaltung, Wiederherstellung und Verbesserung des natürlichen Erbes und mit der Entwicklung von Gebieten mit hohem Naturwert sowie Maßnahmen zur Sensibilisierung für den Umweltschutz generell förderfähig. Die neue Verordnung würde nur einen Teil der Fördermaßnahmen weiter ermöglichen.

Der bisherige Artikel 57 (VO (EG) Nr. 1698/2005) hat sich bewährt und sollte inhaltlich beibehalten und weiterentwickelt werden. Dies ist für die Umsetzung der Umwelt- und Naturschutzziele in Deutschland von elementarer Bedeutung.

30. Mit großer Sorge sieht die KLU, dass die Vorschläge der Kommission zu einer weiteren wesentlichen Bürokratisierung der zweiten Säule führen (z.B. Partnerschaftvereinbarung, ex-ante-Konditionalitäten, Leistungsreserve, Ausweitung der Aufgaben der bescheinigten Stellen), ohne dass dies zu einem adäquaten Mehrwert führt. Dies steigert den Verwaltungsaufwand bei Umsetzung und reduziert die Akzeptanz für die zweite Säule bei Landwirten, aber auch bei Umweltorganisationen und weiteren Partnern. Außerdem besteht die Gefahr, dass innovative Ansätze über Gebühr erschwert werden, weil die Administration „auf Nummer sicher geht“ und sich nur noch in eingefahrenen Gleisen bewegt.

Gerade für die personell knapp besetzten Umweltverwaltungen führt der erhöhte Verwaltungsaufwand dazu, dass erforderliche Fördermaßnahmen nicht mehr in das Programm im entsprechenden Umfang aufgenommen werden. Damit würden Chancen zur Verbesserung von Natur und Umwelt vertan.

Statt den Verwaltungsaufwand in der zweiten Säule zu erhöhen, sind Maßnahmen erforderlich, um diesen deutlich zu reduzieren. Beispiele hierfür sind:

- Kleinstprojektfonds mit vereinfachter Abwicklung für Umweltprojekte analog zur geplanten Vorgangsweise bei LEADER.
- Eigenständige Fördermaßnahmen für Umwelt- und Naturschutzprojekte (analog Art. 57a (VO (EG) Nr. 1698/2005)
- Schaffung der Möglichkeit von Standardkosten bei den beiden oben genannten Umweltförderungen (Anmerkung: zumindest bei LEADER vorgesehen).

Bei sämtlichen ELER-Maßnahmen (nicht nur für diejenigen im Rahmen des Art. 42 des AEUV) sollte die Genehmigung des Entwicklungsplans für den ländlichen Raum eine beihilferechtliche Genehmigung bereits mit enthalten. Eine gesonderte beihilferechtliche Genehmigung durch die Kommission ist somit dann nicht mehr erforderlich.

Mit Nachdruck unterstützt die KLU den Programmansatz der zweiten Säule, der eine gezielte Ausrichtung an den jeweiligen Problemen von Regionen ermöglicht. Auch die Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner inklusive der Umweltakteure hat sich bewährt und sollte verstärkt werden. In diesen Bereichen führt der Mehraufwand im Vergleich zur ersten Säule auch zu einem tatsächlichen Gewinn in Form einer verbesserten Zielorientierung. Künftig sollte daher die zweite Säule konsequent ausgebaut werden; dagegen wird der ersten Säule eine eher abnehmende Bedeutung zukommen.

THE LEGISLATIVE PROPOSALS FOR THE REFORM OF THE CAP

**Good initiatives but not good enough for the
environment**

Imprint

Published by: German Federal Environment Agency
Press Office
Wörlitzer Platz 1, D-06844 Dessau-Roßlau, Germany
E-Mail: pressestelle@uba.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

KLU Head Office at the Federal Environment Agency – Section II 2.8
Frederike Balzer, Knut Ehlers, Dietrich Schulz

Members of the KLU:
Lutz Ribbe (Chairman), Annette Freibauer, Wolfram Güthler, Alois Heißenhuber,
Kurt-Jürgen Hülsbergen, Andreas Krug, Heino von Meyer, Ulrich Peterwitz,
Hubert Wiggering

Date: August 2012

Design: UBA

Cover photo: Landschaft Scheyern

The legislative proposals for the reform of the CAP

Good initiatives but not good enough for the environment

**Opinion of the Agriculture Commission at the German Federal Environment Agency
(KLU)**

Table of Contents

Summary	4
1. Introductory remarks	5
2. The package and the timetable	7
3. The proposed Regulation on Direct Payments	7
3.1 Flexibility between pillars.....	9
3.2 Basic payment scheme.....	9
3.3 Greening.....	9
3.3.1 Crop diversification	10
3.3.2 Retention of permanent grassland	11
3.3.3 Ecological Focus Areas	13
3.3.4 Deficits of the 'greening'	15
3.4 Financial provisions	17
3.5 Areas with natural constraints.....	17
3.6 Voluntary coupled support.....	18
4. The proposal for a Regulation on financing, management and monitoring ("Horizontal Regulation") – the updated cross-compliance mechanism	18
4.1 Statutory Management Requirements	18
4.2 Integration of the Pesticides Directive (EC 1107/2009) into the CAP in 2013.....	19
4.3 Good agricultural and ecological condition.....	20
5. The proposal for a new Regulation on Rural Development (Second Pillar of the Common Agricultural Policy).....	20

Summary

The EU Commission proposals for the reform of the Common Agricultural Policy (CAP) for 2014-2020 aim at contributing to improved integration of agriculture, environmental protection and climate mitigation (integration scenario). Overall, they are to give more weight to the principle of “public money for public goods” and thus reinforce the legitimacy of the continued substantial expenditure on the agricultural sector. In the proposals, the KLU can see a number of good approaches in principle. However, in their finer detail these remain half-hearted and thus jeopardize the achievement of the objectives set out in the proposals.

In particular, the KLU criticizes the following points:

- The overall allocation of funds continues to be too strongly weighted in favour of Pillar 1.
- Within Pillar 1 the linkage between the basic payment and the ‘greening’ component remains unclear.
- The ‘greening’ component itself will remain only weakly effective: There are no criteria at all for defining excess nitrogen inputs or stocking rates, the requirements with respect to crop diversification and the prohibition on the ploughing-up of permanent grassland as set out in the current much watered-down version of the proposals will have hardly any relevant steering effects, and the envisaged establishment of ecological focus areas (a key element of the reform from the environmental perspective) is insufficient in quantitative terms and under threat of being further diluted in qualitative terms.
- The options for coupled support and support for areas with natural constraints should be more strongly instrumentalized in the interest of environmental protection.
- Environmental protection is not given clear priority in Pillar 2. Significant obstacles in terms of co-financing and administration jeopardize the effectiveness of Pillar 2 overall.

The KLU recommends that prior to the adoption of the reform the stakeholders in charge (EU Commission, Council of Agriculture Ministers, European Parliament) remove the deficits outlined, and it submits detailed proposals to this effect. The KLU continues to welcome a CAP reform based on the integration scenario but recommends that the EU Commission, the Council and the European Parliament allow no further dilution of the environmental components. Should however, in the process of reaching political agreement, the ‘greening’ degenerate into a ‘greenwashing’, the KLU would no longer feel that there is proper justification for maintaining the provision of public funds for agricultural policy.

1. Introductory remarks

On 12 October 2011 the EU Commission presented their legislative proposals for the reform of the Common Agricultural Policy (CAP) for 2014-2020. The reform package includes a total of seven draft Regulations.

The CAP reform package builds on the Commission's multi-annual financial framework (MFF) proposal for the 2014-2020 period, as submitted in the summer of 2011, in which the Commission had already set out proposals for the budgetary framework and the main orientations of the CAP post 2014. According to the MFF proposal, the total proposed budget for the seven year period – in constant 2011 prices – will be EUR 386.9 bn for agriculture and rural development, with EUR 281.8 bn allocated to Pillar 1 and EUR 89.9 bn to Pillar 2.¹ The Common Agricultural Policy (CAP) would thus remain to be a very substantial budgetary item even though at 38 % of the Community's total budget for 2014-2020 compared to a 42 % share in 2010 it has dropped slightly in relative significance.

The Commission's budget appropriation caused its share of controversy. Some of the Commissioners had called for radical cuts in both Pillar 1 and Pillar 2, arguing that EU funds could be used better and in more forward-looking ways in other policy fields. The size of the budget as proposed was only accepted because it was argued that it would achieve not only agricultural objectives but also conservation and climate policy targets. In defence of the budget appropriations, assurances were made that it would bring about a greener and fairer CAP.

The KLU welcomes the planned strengthening of environmental aspects as part of the CAP. There are no other justifications for the relatively high appropriations for agricultural expenditure. The EU Common Agricultural Policy must in future firmly adhere to the principle of "public money for public goods". This includes the safeguarding and strengthening of rural development (the second pillar of the Common Agricultural Policy) including the agri-environmental measures. In this context the KLU is strongly critical of any CAP cuts at the expense of Pillar 2.

The EU Commission's overall vision for the agriculture sector in the Community includes viable food production, sustainable management of natural resources, climate mitigation measures and measures to prevent water pollution, as well as balanced territorial development.

The Agriculture Commission at the Federal Environment Agency (KLU) has already published their baseline considerations and key demands for the upcoming CAP reform². These were based on the Communication from the Commission on the future of the CAP³.

¹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee Of The Regions *A Budget for Europe 2020 - Part II: Policy fiches*, COM(2011) 500 final, 29.6.2011.

² Opinion of the Agriculture Commission at the German Federal Environment Agency (KLU) on the Reform of the Common Agricultural Policy (July 2011): Towards a greening of Pillar 1 and an efficient Pillar 2" (<http://www.uba.de/uba-info-medien-e/4273.html>).

³ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee Of The Regions *"The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future"*. COM/2010/0672 final, 18 Nov. 2010.

In their opinion paper, the KLU called, in particular, for the following five concrete measures for 'greening' Pillar 1 of the Common Agricultural Policy:

- a limit on nitrogen net balance surpluses,
- a limit on stocking rates,
- a limit on the maximum proportion of any one crop type on arable lands,
- the retention of permanent grassland, and
- the provision of ecological focus areas.

Additionally, the KLU called for the integration of semi-natural grasslands into Pillar 1 so as to allow for improved and more widespread protection of e.g. former commonages and wood pastures as well as unimproved grasslands mown for livestock bedding, all of which are of importance for biodiversity. In the context of the legislative proposals currently under discussion, the KLU is critical of the fact that the proposals completely lack any limits on nitrogen net balance surpluses or stocking rates and considers this as being a significant shortcoming of the legislative proposals from the environmental perspective and in particular with a view to the sustainable protection of watercourses. The official reason for this omission as put forward by the EU Commission is that the administrative burden for the implementation of such provisions would be unreasonably high⁴ – a view the KLU does not share.

The KLU also issued a briefing paper providing a short reaction to the Commission's legislative proposals on foot of their publication on 12.10.2011⁵.

With this Opinion Paper the KLU, after a thorough assessment of the Commission proposals, now set out their position in detail. By virtue of their brief, the KLU limits its assessment to environmental priorities. Other controversial details will not be discussed. That said, the KLU is of the opinion that the issues commented upon are of key relevance for a 'greening' of the CAP as envisaged by the Commission.

⁴ As voiced by Georg Häusler, Agriculture Commissioner Dacian Cioloș' Head of Cabinet, at the public presentation of the Commission proposals at the EU local office in Berlin on 12.10.2011.

⁵ Stellungnahme der Kommission Landwirtschaft am Umweltbundesamt (KLU) zu den Legislativvorschlägen der Europäischen Kommission zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (October 2011 – German language only)
(http://www.umweltbundesamt.de/landwirtschaft/publikationen/klu/klu_stellungnahme_legislativ_orschlaege_ek_reform_agrarpolitik.pdf)

2. The package and the timetable

1. The legislative proposals contain texts of seven draft Regulations⁶ accompanied by a working paper on the impact assessment⁷ of the Common Agricultural Policy towards 2020. Additionally the package includes the proposal for a general Regulation setting out the common provisions for all the relevant Structural Funds⁸, the aim of which is to achieve or at least facilitate policy coherence.

The EU Commission state that they will now enter into an intensive process of debate on the legislative proposals. Final approval by the European Parliament and the Council is expected by early 2013, with a view to having the various regulations and implementing acts come into force as of January 1st, 2014.

3. The proposed Regulation on Direct Payments

2. The new Regulation on direct payments contains a number of drastic changes. In Pillar 1, a distinction is to be made between a “basic payment” and the compulsory ‘greening’ payment. Member States are also given the opportunity to introduce (and thus finance under Pillar 1), at national level and at their own responsibility, some additional measures with relevance for nature conservation and environmental protection. Member States may, for example, use up to 5 % of their annual national ceiling in addition to Pillar 2 funding for the support of areas with natural constraints. A specific support scheme for small farmer will be introduced with the aim of reducing the administrative burden. Support for young farmers can also be provided under Pillar 1 (up to 2% of the annual national envelope). Additionally, there is moderate flexibility between the pillars with Member States being allowed to redistribute up to an additional 10 % of their annual national ceilings for direct payments from Pillar 1 to Pillar 2.

→ It is the KLU’s opinion that the introduction of a mandatory ‘greening’ component in Pillar 1 going beyond the statutory minimum requirements as well the retention of Pillar 2 (voluntary measures) are vital. The ‘greening’ component must include substantive measures in order to be able to contribute to solving the ongoing and severe agri-environmental problems. The ‘greening’ of Pillar 1 is the key element of the planned reform. It brings about a paradigm shift in the CAP, in that for the first time farmers will only benefit from direct

⁶ 15396/11 COM(2011) 625 final: Direct payments.

15397/11 COM(2011) 626 final: Single CMO (Common organisation of the markets).

15398/11 COM(2011) 630 final: Application of direct payments in respect of the year 2013.

15399/11 COM(2011) 631 final: Single payment scheme and support to vine-growers.

15400/11 COM(2011) 629 final: Fixing certain aids and refunds.

15426/11 COM(2011) 628 final: Financing, management and monitoring (“horizontal regulation”, HZR). COM(2011)627 final/3: Rural development (EAFRD).

⁷ Commission Staff Working Paper: Executive Summary of the Impact Assessment – Common Agricultural Policy towards 2020. (http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_en.htm).

⁸ Common provisions on the European Regional Development Fund (ERDF), the European Social Fund (ESF), the Cohesion Fund (CF), the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and the European Maritime and Fisheries Fund (EMFF).

payments if they are compliant with measures going beyond the statutory minimum requirements. This is exactly the point that is drawing opposition from certain lobby groups. The KLU cautions against the introduction of weak 'greening' measures or a litany of exemptions which would jeopardize this core of the reform proposal. There must not be a 'greenwashing' of the agricultural policy with a view to legitimizing agricultural subsidies. The KLU also cautions against the 'greening' of Pillar 1 coming at the expense, either financially or in terms of substance, of Pillar 2. The basic payment and the 'greening' component must be linked, i.e. farmers must only be eligible for the basic payment if they fully implement the 'greening' measures. Additionally the KLU recommends that the Member States use the option mentioned above of redistributing (a limited amount of) funds from Pillar 1 to Pillar 2 and that they use these funds for programmes with an ecological focus in order to strengthen targeted, regionally differentiated environmental measures in the farming sector.

In environmental terms, an essential element of the reform of the direct payments system is the equal treatment of grassland and arable land in terms of eligible areas. The KLU welcomes this equal treatment which in Germany had already been implemented in the 2007-2013 funding period but which had not been in place in many other EU Member States. However, the KLU is of the opinion that the proposed definition of permanent grassland (Article 4 (h) and (i)) must urgently be reviewed from the environmental perspective. Semi-natural pastureland including all landscape features embedded within it must be eligible for support. Limiting eligible areas to e.g. "grasses and other herbaceous forage" is counterproductive as this would mean that heathlands with their dominant cover of dwarf-shrub communities would continue to be ineligible.

With a view to improved species protection in the agricultural landscape and in support of the objectives of the German Federal Government's Biodiversity Strategy (to halt to the decline in biodiversity and to reverse the downward trend), the KLU also supports a petition submitted to the EU Commission in March 2012 by 80 farming and environmental organisations from all over Europe in which detailed proposals for improved integration of extensive pasture into Pillar 1 are presented.⁹ As extensive pastoral landscapes play a key role in European biodiversity, their current large-scale exclusion from CAP support is a major deficit that must be eliminated as part of the 'greening' of the CAP.

The full inclusion of existing or newly created landscape features, small structures, sown wildflower strips and buffer strips into the eligible area will be of particular benefit to those farmers whose holdings host a relatively high proportion of such features which thus far have been partly excluded from farmland eligible for payment. These structurally rich areas are of major ecological importance. Therefore there must be no further incentives or pressures that would give rise to their removal. Instead, the integration of such landscape features into the "ecological focus areas" must be facilitated without undue "red tape", i.e. without the need to digitize each and every bush and patch of scrub.

⁹ European Forum on Nature Conservation and Pastoralism (2012): Support the farmers who maintain Europe's pastoral landscapes – change the CAP rules on permanent pastures.
<http://www.efncp.org/forum/from-the-forum/support-the-farmers/>

3.1 Flexibility between pillars

3. Flexibility between pillars (Article 14) allows Member States to redistribute up to 10 % of their national ceilings from Pillar 1 to Pillar 2. This would increase the available funds for agri-environmental measures, amongst others. For Germany this would entail a sum of approximately EUR 500 million in additional funding for Pillar 2 measures. The current legislative proposal however suggests that the funding thus redistributed would need to be co-financed, in Germany's case by the federal states (*Länder*).

→ The KLU welcomes, in principle, any strengthening of Pillar 2. However, it is also keenly aware of the increasing difficulties faced by the *Länder* in raising the relevant co-funding. These difficulties must not lead to opportunities for improving the environmental situation in agricultural landscapes to be missed. The KLU therefore calls for the removal of the requirement to provide national co-funding for measures financed using funds transferred from Pillar 1 to Pillar 2.

3.2 Basic payment scheme

4. The basic payment continues to be subject to compliance with Statutory Management Requirements (SMR) and Good Agricultural and Environmental Conditions (GAEC) – the "cross-compliance" requirements.

→ In the view of the KLU the continued linkage between receipt of the basic payment and compliance with cross-compliance requirements is currently warranted. However, as cross-compliance primarily demands compliance with rules resulting from mandatory environmental legislation it cannot in itself create an obligation on society to offer remuneration or compensation to farmers.

3.3 Greening

5. A significant innovation in Pillar 1 is the requirement for farmers to observe certain "agricultural practises beneficial for the climate and the environment" in order to qualify for the full basic payment (Draft Regulation on direct payments, Chapter 2, Article 29 ff.).

→ The KLU has welcomed this measure, the 'greening' component, from the outset. It is the view of the KLU that, in addition to its importance for the protection of natural resources, the 'greening' component and the resultant ecosystem services to be provided by farmers, constitute the only proper justification in the medium term for maintaining the provision of significant public funds to the farming sector. The KLU regrets however that in this context the proposed measures are limited to crop diversity, retention of permanent grassland, and ecological focus areas. The KLU refers to its Opinion Paper of July 2011 in which it called, in particular, for a mandatory linkage between livestock production and forage area and for measures combating nitrogen surpluses (see Box 2). It is also of the view that the necessary administrative tools for monitoring purposes are already in place (IACS-GIS, herd/flock data). Farmers would merely have to supply a new code for ecological focus areas with their payment claim. This would allow for important environmental standards to be achieved as part of the 'greening' without adding significant administrative burden. The KLU is strongly

opposed to any further dilution of the remaining measures as part of the ‘greening’ proposals, i.e. a shift from ‘greening’ to ‘greenwashing’.

In its introductory rationale for the draft Regulation on direct payments the EU Commission outlined the context of the reform proposals as well as the results of stakeholder consultations and of the impact assessment¹⁰. In the impact assessment, three different policy scenarios were compared:

- An adjustment option which would best allow for policy continuity with limited but tangible improvements, including improvements in environmental performance (Scenario 1).
- An integration option which includes more targeted direct payments as well as the ‘greening’ component of direct payments, and gives new impetus to rural development (Scenario 2).
- A refocus option which places priority on the acceleration of structural adjustment in the farming sector (resulting in the *de facto* phasing out of direct payments) and funds environmental measures exclusively under Pillar 2.

The Commission’s impact assessment concludes that the integration option would appear to strike the right balance in progressively steering the CAP towards the EU’s strategic objectives (i.e. the objectives of the European Sustainable Development Strategy and the Europe 2020 strategy). In the Commission’s view, the integration option best addresses the long term sustainability of agriculture and rural areas, provided the right balance is struck.

➔ The KLU shares the Commission’s basic assessment, provided the Commission proposals are rigorously implemented with a view to achieving genuine environmental benefits. However, in the current political discussions – to which the German Federal Ministry of Food, Agriculture and Consumer Protection contributes – there are indications of strong tendencies towards the downgrading of the ‘greening’ to a ‘greenwashing’, resulting in essence in the adjustment option (Scenario 1, see above). Such a ‘greenwashing’ would not in any way do justice to the EU Commission’s aspirations or the EU’s stated environmental objectives.

3.3.1 Crop diversification

6. The first criterion proposed by the EU Commission for the ‘greening’ are minimum requirements for ‘crop diversification’. The Commission proposes that farmers must have three different crops on their arable land if that land covers more than three hectares and each of the three crops would have to cover between 5% and 70 % of the holding’s arable land (Article 30). For monitoring reasons, crop diversification is basically used as a proxy to achieve the actual objective of ensuring crop rotations on arable land with at least a three-field rotation.

¹⁰ Please refer to the impact assessment for details. The following section is closely based on the COM paper.

- While the KLU welcomes the inclusion of the crop diversification measure into the list of 'greening' measures, it regards the quantitative requirements as wholly inadequate. In particular, almost all farms concerned would already be compliant with the 70 % limit for the maximum share of a single crop type. Therefore, this percentage limit would not have any steering effect and would thus not provide any environmental benefit. The KLU refers to its proposals published in July 2011 and renews its call for a maximum of 45 percent per crop type on a holding's arable land, with multi-annual crops being considered separately in each individual cropping year. Moreover, protein crops should feature more strongly in crop rotations than is presently the case.

3.3.2 Retention of permanent grassland

7. A further proposed 'greening' measure is the retention of permanent grassland (Article 31). The reference areas under permanent grassland are those declared in the 2014 payment application. So as to avoid providing an incentive for farmers to plough up permanent grassland in the interim, reference is made to Article 93 HZR which states that the current rules on cross-compliance will remain in force in the years 2014 and 2015 and shall also comprise the maintenance of permanent grassland within national defined limits (max. 5 % loss of permanent grassland at state level in Germany compared to the 2003 baseline). Moreover, the EU Commission plans to adopt delegated acts with a view to preventing the "preemptive" ploughing-up of permanent grassland at farm-level resulting from the release of the reform proposals. In future, farmers may convert a maximum of 5 % of their holdings' reference area under permanent grassland, so the proposal permits a 5% decline in permanent pasture at farm level. Thus the limit on ploughing-up of permanent grassland is *de facto* moved from the national to the farm level. Current cross-compliance based measures for the protection of permanent grassland at national level have been largely ineffective as they take effect at too late a stage and also provide incentives to exploit any concessions given. In Germany, the area of permanent grassland declined by just under 7 % between 2003 (Germany's reference year for cross-compliance purposes) and 2011. Some of the *Länder* have reacted to the ongoing loss of permanent grassland, which has been exacerbated by the economic attractiveness of growing maize as a feedstock for biofuel production, by enacting ordinances prohibiting the ploughing up of permanent grassland.

- The KLU regards the loss of grassland over recent years (Fig. 1) as an urgent conservation and environmental problem in the farming sector, and is therefore in favour of initiatives to halt and reverse this trend. However, the KLU is concerned that the current Commission proposals will not be sufficient to address the weaknesses of the current provisions. Under normal circumstances the proposal to use a farm-level baseline would be considered an effective improvement, but the permission contained in Article 31(2) to convert a maximum of 5 % of a holdings' reference area under permanent grassland counteracts its usefulness. Given the ongoing loss of biodiversity in agricultural landscapes and the particular significance of extensively managed grassland for biodiversity the KLU calls for a complete prohibition on the ploughing-up of permanent grassland. The KLU is concerned that as a result of the publication of the reform proposals there is a powerful incentive for farmers to plough up permanent grassland in the interim and therefore strongly calls for the 2014

baseline date to be changed to the year 2011. This is necessary not only from the perspective of the severely strained biodiversity situation but also with a view to climate change objectives (Article 29 ff.). Payments for agricultural practices beneficial for the climate and the environment would be futile if their effects were counteracted by the conversion of permanent grassland.

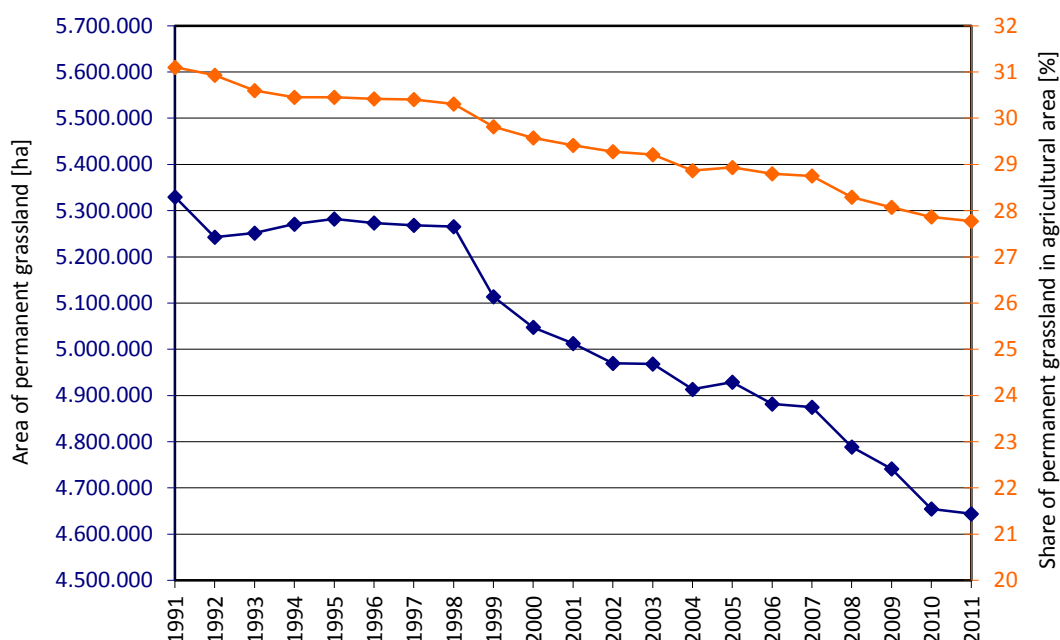


Figure 1: Loss of permanent grassland in Germany
(Data source: <http://www.bmelv-statistik.de/index.php?id=139>)

The KLU therefore calls for

- 2011 to be set as the reference year. The necessary data are contained in the 2011 direct payment applications;
- the abolition of the currently proposed permission to convert up to 5 % of a holdings' reference area under permanent grassland; to allow for flexibility at farm level, at most a balanced budgeting of permanent grassland areas on the individual holding may be envisaged, unless in the individual case environmental considerations dictate otherwise;
- a requirement that grassland-only holdings or those with a predominant share of grassland (>66 % share in the total agricultural area) must manage 15 % of their grassland area in an extensive (low-input) manner or enter these into agri-environmental programmes respectively.

However, the KLU would like to point out that in their opinion the long-term maintenance of permanent grassland (and, in particular, the extensification of grassland management which is important for biodiversity) can not primarily be achieved by way of a prescriptive ‘greening’ component. Instead, policy measures should ensure that grassland management will return to being an economically attractive activity for farmers. Therefore, support options, for example under Pillar 2, as well as opportunities for the introduction of optional coupled payments should be utilized in order to e.g. encourage grazing or improve the situation for extensive grassland management (incl. wet grassland sites). Finally one must bear in mind that the quality of a grassland area must be a major consideration both for determining its future agricultural use and with a view to achieving conservation objectives (primarily biodiversity). The KLU is of the opinion that robust criteria must be developed in order to guide, in a targeted manner and with a view to the objectives to be achieved, any decisions on the conversion, intensification, or extensification of grasslands.

3.3.3 Ecological Focus Areas

8. The third ‘greening’ component proposed by the EU Commission under Pillar 1 are the new ‘ecological focus areas’ (Article 32). Farmers are to ensure that at least 7 % of their eligible arable land (areas under permanent grassland are to be excluded from this provision), are ecological focus areas. Examples listed in the Commission proposals include land left fallow, terraces, landscape features, buffer strips and afforested areas. The precise definitions are to be left to the Commission to decide under delegated acts.¹¹.

➔ **The KLU expressly welcomes the introduction of ecological focus areas (EFAs) but is of the opinion that the percentage of land given over to EFAs should be set at 10% (following the provisions of the German Federal Nature Conservation Act for a habitat network system) and that grassland areas should also be integrated¹².**

The proposal represents however a valuable move towards making available a minimum of areas, including areas in agriculturally favoured and intensively farmed regions (e.g. the very fertile German ‘Börde’ landscapes), primarily to meet objectives of species and habitat protection, of the National Biodiversity Strategy, the Water Framework Directive, and climate mitigation objectives. More than ten years after the amendment of the German Federal Nature Conservation Act, this proposal could, given adequate implementation, bring substantial progress with a view to halting the decline in biodiversity in agricultural landscapes and reversing the downward trend, as proclaimed in the German Federal Government’s Biodiversity Strategy.

With respect to the prevention of water pollution it should be pointed out that, for example, 127,000 ha EFA or approximately 1 % of Germany’s arable land (c. 12 million ha) could provide all surface waters in Germany with a catchment area of more than 10 km² (these fall under the reporting requirements of the Water Framework Directive) with a 5 m riparian zone on both sides (254,000 km riparian zone, i.e. 127,000 km of watercourses). This measure would deliver significant environmental benefits to both the

¹¹ The details are set out in Article 55 of the Regulation on direct payments.

¹² Germany’s total agricultural area (AA) is approximately 17 million ha of which 12 million ha are arable land. The first scenario (10 % of the AA) would result in approximately 1.7 million ha ecological focus areas, the second scenario (7 % of the area of arable land) in approximately 850,000 ha, i.e. about half as much.

watercourses and their associated habitats and it would greatly reduce nutrient deposition into watercourses.

→ **The KLU regards the mandatory provision of ecological focus areas as the key element of the 'greening' and thus of the re-orientation of the CAP. There must be no further weakening of this component. Rather it must be specified in more detail for the purposes of achieving conservation and environmental objectives.**

The KLU is not of the opinion that EAFs must necessarily be set aside from production. Instead, particularly beneficial types of environmentally and ecologically compatible agricultural land use should be supported in addition to riparian zones and sown wildflower strips (cf. Box 1). However, particular management aspects, such as a widening of crop rotations, should be precisely targeted towards conservation or biodiversity objectives. Research projects examining such options are currently being undertaken.

Ecological focus areas as envisaged by the KLU (not an exhaustive list)

Basic principle: On all areas recognized as ecological focus areas the use of chemical plant protection products and mineral fertilizers is not permitted. Black fallow should be avoided.

1. Riparian zones with riparian vegetation, seeded with herbaceous riparian seed mixes, or extensive (low-input) grassland use;
2. Fallow with spontaneous vegetation or multi-annual fallow with sown cover (native herbaceous plants/flower-rich mixes);
3. Woodland strips or short-rotation coppice consisting of multiple tree species, agro-forestry systems (linear, max. width of 10 m), sown wildflower strips, conservation headlands in arable fields, sparsely cropped arable fields (wide distance between rows), skylark plots, and other such areas or point features;
4. Terraces, landscape features (e.g. copses, kettle holes, windbreaks etc.) in accordance with the Commission proposal;
5. Afforested areas (Commission proposal) only in landscapes devoid of natural structures, and only in the form of semi-natural mixed deciduous forests with well designed and managed woodland edges.

Box 1: Ecologically beneficial types of agricultural land use which should be recognized as ecological focus areas.

The KLU would like to emphasize that arable cropland or specialty crops should not be considered EAFs merely on account of being located in certain designated areas (e.g. Natura 2000, water conservation areas, flood plains). Such areas should only be considered eligible if the focus of land use is indeed on the site's ecological benefit in accordance with Article 32 of the draft Regulation on Direct Payments, as indicated in the non-exhaustive list above. It might be useful to link the establishment of such areas with agri-environmental measures under Pillar 2 if additional environmental benefits can thus be delivered.

The KLU is further of the opinion that all agricultural holdings should be under the obligation to declare ecological focus areas. There is no comprehensible or objective reason for additional exemptions from the requirements for e.g. holdings with more than 50 % permanent grassland or less than 20 ha arable land or for holdings in less-favoured areas, as called for by the farming lobby. For grassland-only holdings or those with a predominant share of grassland (more than 66 %), an appropriate target would be that 15 % of the grassland area is managed in an extensive (low-input) manner (or entered into agri-environmental programmes), as mentioned above.

Moreover, in order to avoid a “migration” of EFAs away from intensively managed agriculturally favoured regions towards marginal regions, effective provisions must be put in place to ensure that EFAs are directly linked into the holdings’ land base. It is the KLU’s opinion that such effective provisions and control mechanisms are also needed for the accreditation of ecological focus areas on the farms themselves. Especially in the agriculturally favoured regions there must be no more loopholes.

3.3.4 Deficits of the ‘greening’

9. In the summer of 2011 the KLU already set out their views on the pending reform of the CAP, based on the Communication from the Commission of November 2010, and called for five concrete measures for ‘greening’ Pillar 1 of the CAP. Only the three elements described in Chapters 3.3.1 – 3.3.3 of this paper made it into the Commission’s legislative proposals. The reason given by the EU Commission, at the occasion of the proposals’ publication on 12 October 2011, for the omission of other elements was that ‘greening’ components other than those presented would pose insurmountable problems in administrative implementation.¹³

➔ **The KLU greatly regrets that their proposals for limits on nitrogen net balance surpluses and stocking rates were not taken on board by the EU Commission as part of the ‘greening’, and in the absence of a detailed reasoning considers this omission as one of the greatest deficits of the reform proposals from the environmental perspective (cf. Box 2) . Specifically this means that the issue of the prevention of water pollution is not explicitly being addressed by the Commission proposals and similarly the benefits in terms of climate mitigation will be indirect and minor.**

¹³ G. Häusler, Press conference at the EU local office in Berlin on 12.10.2011.

The KLU is of the opinion that the negative impacts of excess nitrogen and high stocking rates are amongst the most serious negative environmental impacts caused by European agriculture today. The KLU therefore calls for measures addressing these problems to be integrated into the 'greening' component. For farmers to receive the full amount of direct payments in future they should therefore

- 1. limit the annual net balance surplus to a maximum of 50 kg N/ha agricultural area, and*
- 2. limit their stocking rate to the equivalent of max. 160 kg of N/ha/yr from livestock manure. Moreover, on soils susceptible to leaching, catch crops must be grown in order to prevent the leaching of nitrates.*

Box 2: Limits on nitrogen net balance surpluses and stocking rates under Pillar 1

➔ The KLU is also critical of the proposal for organic farms to be exempt from the 'greening' requirements while however strongly welcoming the fact that organic farms are given due recognition for the ecosystem services they deliver. The KLU is confident that in the context of the standard crop rotations in organic farming, crop diversification as called for by the Commission is inherent in the system, so that this element of the 'greening' will not be a problem for the organic farming sector. Similarly, the traditional practice of forage cultivation on organic farms (mixed farming) is likely to ensure sufficient protection of grasslands. However, clarification is needed with respect to organic holdings engaging solely in crop production. There is no logical reason for exempting organic farms from the need to retain permanent grassland. Secondly, with a view to achieving landscape-level biodiversity objectives, organic farms should also be required to give over a minimum amount of land to ecological focus areas. And thirdly, the KLU misses provisions for grassland-only farms. Grassland is of particular ecological benefit if it is under extensive management. It then gives rise to species-rich vegetation with high proportions of wildflowers and other herbaceous plants. In contrast, grassland receiving high rates of fertilizer is dominated by grasses and ubiquitous species. As a contribution to the 'greening' the KLU therefore calls for 15 % of the agricultural area to be managed extensively on grassland-only holdings.

As a general consideration, the KLU wishes to point out the production-based (coupled) direct payments were introduced as part of the 1992 CAP reform ("McSharry reform") in order to partially compensate farmers for income lost as a result of price cuts. The decision to decouple direct payments was taken as part of the 2003 CAP reform (midterm review of Agenda 2000). In Germany, regional single area payments (on a *Länder* basis) will remain in place until 2013. However, in recent times producer prices for important agricultural commodities have developed relatively favourably. The original rationale for direct payments thus no longer applies and it is becoming ever harder for agricultural policy to make the case to society for the continuation of these payments.

Scientific committees have therefore called for the abolition of direct payments under Pillar 1 and for remuneration to be paid for the provision of public goods. The Commission proposals envisage a linkage between the retention of Pillar 1 and the provision of additional non-marketable common goods (this being the core of the

‘greening’). The reduction in ‘greening’ requirements, as currently called for by various different lobbies, would need to directly result in a reduction of Pillar 1 payments. Otherwise there would be no socio-politically acceptable rationale for meeting the call for “public funds for public goods”.

3.4 Financial provisions

10. The Commission proposes that in order to finance the ‘greening’ component, Member States shall use 30 % of their annual national ceiling (Article 33).

➔ **Given the ‘greening’ component’s general significance (its integration into Pillar 1 is designed to ensure applicability across the wider countryside, whereas Pillar 2 measures are voluntary, regionally targeted and spatially more limited in their impact) and its growing importance in terms of offering the only long-term justification for Pillar 1 support measures, the KLU calls for the consistent development and expansion of the importance of and the financial contribution devoted to the ‘greening’ component as further steps to reform the CAP are taken, and ultimately for the entire agricultural policy to be based on the principle of ‘public money for public goods’.**

11. According to the Commission, farms that do not implement the ‘greening’ measures risk losing their current year’s payments. Repeated infringements would incur penalties exceeding the share of the payment for the ‘greening’ component which would thus be deducted from the basic payment. Therefore *de facto* it would not be possible for a holding to ignore the ‘greening’ component and still receive the full basic payment.

➔ **In the view of the KLU this is an essential aspect, as the ‘greening’ component can only be fully effective if we do not allow a scenario in which farmers may opt out of ‘greening’ and simply forego the aid associated with the ‘greening’ option while retaining their basic direct aid. To ensure the integrity of Pillar 1, all farms in receipt of direct payments must participate in the ‘greening’ measures (agricultural practices beneficial for the climate and the environment).**

3.5 Areas with natural constraints

12. The EU Commission proposes to newly delimit areas with natural constraints (formerly LFA) exclusively based on biophysical criteria (climate, soil, terrain, i.e. slopes). Details are set out in Annex II of the draft EAFRD Regulation.

13. The important role of support for areas with natural constraints for the maintenance of biodiversity and mountain farming should certainly not be diminished. In such regions, climate is often the limiting factor, lowering the standard use of inputs accordingly. This also reduces the environmental burden and gives rise to species-rich grassland areas which are significant not only for biodiversity but also for recreation and tourism. Article 34 of the new Regulation on direct payments allows Member States to use up to 5 % of their annual national ceiling to grant additional annual area-based payments in areas with natural constraints. Member States may focus funding on certain key areas, such as for example wetlands (for the purpose of rewetting measures which result in management difficulties, paludicultures etc.; this is also a significant possible contribution of the farming sector to reducing GHG emissions) or seasonal alpine pastures.

→ The KLU welcomes this approach and calls on the German government to exploit its potential to the full extent.

3.6 Voluntary coupled support

14. Voluntary coupled support as set out in Article 38 of the planned new Regulation on direct payments gives Member States the option to use up to 5 % of their annual national ceiling (i.e. approximately EUR 250 million per annum in Germany) for coupled support payments to farmers under clearly defined conditions. Such support may only be granted “where specific types of farming or specific agricultural sectors undergo certain difficulties and are particularly important for economic and/or social and/or environmental reasons.”

→ The KLU welcomes this approach and sees it as an opportunity to provide additional support for land use methods that are particularly favourable from the environmental or conservation point of view.

In Germany, pastoral sheep or goat systems are highly important from the environmental perspective as they not only maintain certain landscapes such as the Lüneburg heathlands or the juniper heaths of the Swabian Jura but also play an important role in maintaining floodbanks. For such systems as well for maintaining extensive pastoral cattle systems the option to use coupled payments (linked to livestock) should be utilized.

4. The proposal for a Regulation on financing, management and monitoring (“Horizontal Regulation”) – the updated cross-compliance mechanism

15. The new “Horizontal Regulation” (HZR) sets out, in particular, the basic rules for beneficiaries receiving direct payments (cross-compliance)¹⁴. These rules include, as is currently the case, the Statutory Management Requirements (SMR) and the Standards for good agricultural and environmental condition of land (GAEC)¹⁵, both of which are clearly set out in Annex II.

4.1 Statutory Management Requirements

16. The Statutory Management Requirements (SMRs) include a total of 13 EU Directives¹⁶ and are applicable in all EU Member States. A new addition will be the Water Framework Directive (WFD) as soon as it has been implemented by all Member States and the resultant elements of the WFD that are directly applicable to farmers and are to be added to the cross-compliance conditions (resulting from the WFD management plans) have been defined¹⁷. Same is true for the EU Pesticides Directive.

¹⁴ Title VI, Articles 91 ff.

¹⁵ Cf. Article 93 for both.

¹⁶ Nitrates Directive, Birds Directive and Habitats Directive, amongst others.

¹⁷ In Germany from 2012?

- ➔ The KLU welcomes the introduction of the Water Framework Directive within the remit of cross-compliance. The WFD management plans must be used to guide environmental measures under the CAP. This is particularly true with respect to the “good agricultural and environmental condition” (GAEC) of farmland and will require determined action from the German Federal Government and the *Länder* since the detailed design of the GAEC is incumbent on the individual Member States. GAEC requirements also apply, in particular, outside of nitrate vulnerable zones (NVZ) and may thus result in considerable progress vis-à-vis the Nitrates Directive in those Member States that have opted for the designation of individual NVZs instead of taking a whole country approach as, for example, Germany, the Netherlands and Denmark have done.
- ➔ With respect to the establishment of riparian zones however the KLU considers the relevant GAEC requirement, i.e. GAEC 1 “Establishment of buffer strips along water courses”, on its own to be too weak to effect the changes in agricultural landscapes necessary to protect waters from pollution. The KLU therefore calls for the establishment of 5 m wide riparian zones on which the application of fertilizers and pesticides is prohibited. These areas should be eligible for inclusion into the required 7 % ecological focus areas (preferably in the form of extensive grassland; woodfuel production may also be an option).

4.2 Integration of the Pesticides Directive (EC 1107/2009) into the CAP in 2013

17. In the field of crop protection, cross-compliance controls are based on Council Directive 91/414/EEC concerning the placing of plant protection products on the market, as well as the national implementing acts (in Germany: Crop Protection Act - *Pflanzenschutzgesetz*) and ordinances. Currently, checks carried out during cross-compliance controls in Germany cover i.a. the ‘Certificate of competence in the safe use of pesticides’, the mandatory safety decals for sprayers etc., mandatory keeping of records on pesticide applications, and compliance with the ‘Ordinance on the prohibition and restriction of pesticide use’ (*Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung*) and the ‘Ordinance on the use of pesticides harmful to bees’ (*Bienenschutzverordnung*).

- ➔ The KLU welcomes the introduction of Regulation (EC) No 1107/2009 of 21 October 2009 concerning the placing of plant protection products on the market (and repealing Council Directives 79/117/EEC and 91/414/EEC) within the remit of cross-compliance as a consistent step towards adapting cross-compliance requirements to current legislation.

The incorporation of current EU pesticides legislation into the cross-compliance system (Horizontal Reg.) provides an opportunity to improve GAEC rules and to sanction, by way of reduced premia, breaches of (optimized) good farming practice. Various aspects of the protection of waters against pollution can thus be considered in the future. These include i.a. equal consideration of groundwater and surface waters, mandatory monitoring following licensing, special provisions in catchment areas of drinking water abstraction plants, pesticide storage, documentary proof of proper disposal of technical residues, improved “dovetailing” with the WFD, and the avoidance of point-source pollution resulting from the cleaning of equipment.

4.3 Good agricultural and ecological condition

18. The standards for good agricultural and environmental condition of land (GAEC) are defined at national level. The EU Commission does however provide a list of eight items which must be implemented. Given that the Draft Soil Framework Directive (SFD) has been taken off the agenda at EU level¹⁸ and that therefore no soil protection SMR can be defined due to the lack of an EU-wide legal basis, soil protection aspects have been set out under four GAEC requirements, with detailed specifications to be drawn up at national level. They include soil cover, soil erosion, soil organic matter, and the new (!) protection of carbon rich soils (wetlands).

→ In the view of the KLU, the implementation of the last item (protection of carbon rich soils) should primarily focus on a complete ban on the ploughing up of peat soils and hydromorphic humic soils (anmoor soils), i.e. the conversion of grassland into arable land on such sites, and similarly a complete ban on new drainage measures.

Such practices have become very widespread, especially for the cultivation of maize as a feedstock for biofuel production for which the German Renewable Energy Sources Act provides strong economic incentives. However, the GHG balance of grassland conversion on fen peat soils is strongly negative. Moreover, the mineralization of soil organic matter releases large quantities of nitrates which are at high risk of leaching. These effects contravene both climate mitigation and water protection efforts. At the same time, the KLU wishes to point out that abandonment of grassland sites and a lack of habitat management generally result in a process of natural vegetation succession up to and including the development of site-specific natural woodlands (potential natural vegetation). In many cases this entails a loss of species diversity. If the aim is to maintain specific agrobiocoenoses adapted to certain land use types, incentives must be given under Pillar 2 to ensure the continuation of appropriate land use on such sites.

5. The proposal for a new Regulation on Rural Development (Second Pillar of the Common Agricultural Policy)

19. The second pillar of the CAP, which will continue to include i.a. the agri-environmental programmes, remains largely intact under the Commission proposals but will be amended with a view to the Europe 2020 Strategy. In the future, Germany and other Member States will be given the opportunity to redistribute up to an additional 10 % of their annual national ceilings from Pillar 1 to Pillar 2.

→ Given the still considerable importance of Pillar 2 for environmental protection, the KLU strongly recommends that this opportunity be utilized.

¹⁸ Germany, France, the Netherlands, the UK and Austria are the five countries that, as a blocking minority, have prevented the adoption of an EU Soil Framework Directive. The German Federal Government's official primary reason for blocking the proposed Directive is that it would not respect the principle of subsidiarity and interfere with domestic soil policy. However, only nine of the 27 EU Member States have adopted national soil protection legislation to date, including Germany (Federal Soil Protection Act / *Bundesbodenschutzgesetz – BBodSchG*).

20. The EU Commission envisages more flexibility in the second pillar of the CAP (new EAFRD Reg.) for the future. Instead of 4 priorities (axes) with minimum spending requirements for each axis, the funds in the new programming period will be distributed amongst a total of six priorities (Article 5). These take their orientation from the Europe 2020 strategy that has taken the place of the Lisbon Strategy (growth, innovation, jobs). With a view to environmental protection and nature conservation, the focus is on Priorities 4 “restoring, preserving and enhancing ecosystems dependent on agriculture and forestry” and 5 “promoting resource efficiency and supporting the shift towards a low-carbon and climate-resilient economy ...”. While the Regulation no longer specifies minimum budgetary shares for individual priorities¹⁹, “agri-environment-climate payments should continue to play a prominent role in supporting the sustainable development of rural areas and in responding to society's increasing demands for environmental services” (Recital 28). The KLU is strongly supportive of this consideration and calls for the “prominent role” to also find entry in the Regulation’s legally binding articles and for suitable arrangements to be put in place that will ensure its practical implementation. The KLU shares the view put forward in a report commissioned by the EU Commission²⁰ that there are significant budgetary deficiencies with respect to the remuneration for the delivery of environmental services under Pillar 2. Therefore a binding minimum funding level of 50 % of funds to be allocated to Priorities 4 and 5 should be specified in the programming documents.

→ **The KLU is of the view that environmental services are at the heart of Pillar 2 and considers therefore that the implementation of the EU’s environmental objectives (Biodiversity Strategy, Water Framework Directive, Natura 2000, climate mitigation) must be prioritized accordingly.**

21. A significant proportion of the measures under Pillar 2 more strongly embody the principle of “public money for public goods” than the much more well-resourced Pillar 1. The KLU thus sees an urgent need for a much enhanced Pillar 2 budget so as to allow for the achievement of the ambitious European objectives in the environmental arena (Natura 2000, biodiversity protection, Water Framework Directive, climate mitigation). In almost all EU Member States there are significant deficits in the implementation of EU environmental legislation. In the agricultural sector these deficits can only be addressed in a collaborative manner by way of a reinforcement of the Second Pillar. The KLU is of the view that there are inconsistencies in this respect, in particular in the Commission proposals for a nominal freeze to the level of CAP spending at 2014 prices, and thus also to the level of Pillar 2 funding, and in allowing a number of Member States²¹ to redistribute a limited amount of funding from Pillar 2 to Pillar 1.

¹⁹ However, at least 5% of the funds are to be reserved for LEADER and 25 % for climate mitigation and adaptation.

²⁰ COOPER, T., HART, K. UND BALDOCK, D. (2009): The Provision of Public Goods Through Agriculture in the European Union, Report Prepared for DG Agriculture and Rural Development, Institute for European Environmental Policy: London.
http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/public-goods/report_en.pdf

²¹ According to the Commission proposal, this involves Member States in which the level of direct support remains lower than 90% of the European average. Germany is not amongst those countries.

→ **Given the special significance of Pillar 2 for nature and the environment, the KLU calls for a successive increase of 50 % overall in funding for environmental and conservation measures under Pillar 2 by the end of the new EU funding period, with the bulk of the increase to be achieved by redistributing funds from Pillar 1.**

Cuts in Pillar 2 funding, as they have been seen in the past, must not be a feature of the upcoming funding period. At the start of the 2007-2013 funding period, such cuts caused enormous problems in Germany, in particular for agri-environmental schemes.

22. Some of the Pillar 2 spending to date has given rise to significant negative environmental impacts (e.g. with respect to some land consolidation programmes, construction of roads and tracks, funding for irrigation projects in the Mediterranean, initial afforestation of high nature value open habitats).

→ **The KLU is of the opinion that the new EAFRD Regulation must include strong provisions to the effect that in future only such measures can be financed under the EAFRD that can be considered to have a positive, or at least neutral, environmental impact.**

The KLU therefore welcomes the ex-ante evaluation of Pillar 2 measures and programmes; it should take the format of a strategic environmental impact assessment. Measures requiring significant EAFRD spending, such as land consolidation measures or agricultural investment support, should only be entitled to funding if, in the individual case, their environmental impact is demonstrably or will plausibly be positive.

23. The KLU can not understand why the EU Commission is planning to apply significant cuts to the EU co-financing rates for environmental measures. According to the proposals, the co-financing rates for agri-environmental measures and Natura 2000 compensatory payments in Germany will be reduced to 50 % from a previous 55-90 % depending on the region. In contrast, co-financing rates for other measures in competition with environmental measures will see significant increases. Given that the environmental authorities in the Member States find it difficult to obtain the required national funding, the cuts will considerably weaken environmental protection and run completely counter to achieving a greener agricultural policy. In Germany, this is true in particular for conservation measures for which there is no federal level contribution under the 'Joint task for the improvement of agricultural structures and coastal protection' (*Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz, GAK*), i.e. where national co-financing must be provided by the *Länder* budgets alone. In contrast, the German Federal Government does provide national co-financing for most other EAFRD measures (e.g. under the GAK's 'Market-oriented and locally adapted land management' heading).

24. The cuts in EU co-financing rates will most strongly affect those Member States that have been placed under strict austerity regimes. It would appear reasonable to assume that countries such as Greece, Portugal or Ireland would be hard pressed to provide additional co-funding. The current provisions (95 % EU co-financing for these countries) will apply until the end of 2013 and it is not clear what will happen thereafter.

25. The EU Commission set out to establish a "greener and fairer" CAP with the upcoming reform. This was the only way for the Commission to defend the CAP budget from other policy sectors. Despite the 'greening' of Pillar 1, the Second Pillar still plays a vital role in this respect. In addition to agri-environmental measures going beyond both cross-

compliance requirements and the new ‘greening’ components under Pillar 1, other important conservation and environmental measures are supported under Pillar 2 (e.g. the restoration of watercourses and peatlands, advisory services for farmers, raising environmental awareness). Pillar 2 measures allow for efficiently and regionally tailored action and can therefore react to local environmental situations in a much more targeted manner than Pillar 1. This does however also result in more burdensome programming and monitoring. Given the Second Pillar’s key importance for a greener EU agricultural policy it is rather astonishing to see that the draft Regulation presented by the EU Commission contains not only lowered co-financing rates for environmental measures but also some other provisions which would weaken environmental and conservation efforts, as outlined below.

26. While the wording of the draft Regulation leaves much scope for interpretation, there would appear to be a risk that many of the environmental and conservation measures which enjoy a high uptake in the current funding period will in future only attract co-financing in a reduced overall eligible “rural area”, given that the draft Regulation makes frequent reference to same. This limitation is not compatible with environmental and conservation objectives. For example, the restoration of watercourses as well as information and advisory measures are of equal significance in urban or urbanized areas. There is no rational or technical justification for not extending such measures beyond the boundaries of rural areas however these may be defined.

The KLU therefore proposes to include in the Regulation a clarification stating that all measures relating to the safeguarding of biodiversity, the implementation of Natura 2000 and the implementation of the Water Framework Directive can be financially supported throughout the entire territories of the Member States on the basis of sound and coherent programmes.

27. Priority 4 (Ecosystems) in Article 5(4) of the draft Regulation is generally suited to making a significant contribution to achieving environmental and conservation objectives, a fact that is strongly welcomed by the KLU. The KLU is however of the opinion that the proposed restriction to “ecosystems dependent on agriculture and forestry” represents a severe and inappropriate restriction from the environmental point of view. As a result it would likely be difficult if not impossible to fund, for example, the restoration of watercourses, the rewetting of wetlands and peatlands, or the abandonment of timber extraction in woodlands (as these ecosystems would then no longer be dependent on agriculture or forestry). The KLU therefore calls for the restriction to “ecosystems dependent on agriculture and forestry” to be deleted without replacement. The EAFRD’s generally still very sectoral orientation should be replaced with a more cross-sectoral approach.

28. The KLU is of the opinion that the principle of cooperation in environmental protection in rural areas should be reinforced, in particular with a view to implementing the EU Biodiversity Strategy. The acceptance and attractiveness of agri-environmental measures based on the principle of cooperation would benefit greatly if, in addition to compensation for yield losses and special management requirements, the incentive component of the payments to participating farmers was to be reinstated.

→ **The KLU is clearly in favour of an incentive component. Additionally, the farmers' transaction costs of their participation in the schemes must be fully taken into account for the purposes of funding allocations.**

Moreover, the planned restriction to commitments on “agricultural land” should be deleted as this may pose problems in supporting extensive pastoral land use. Additionally, provisions should be made to allow for appropriate results-based remuneration for agri-environmental measures, as proposed in the European Court of Auditors Special Report No. 7/2011. Finally, there must be significant increases in the maximum amounts payable for agri-environmental measures as these are not sufficient to adequately remunerate farmers for services provided in, for example, intensive arable regions or steeply sloping mountain regions. Especially in the agriculturally favoured regions (e.g. the very fertile German ‘Börde’ landscapes) there is often a significant lack of near-natural landscape features. The German Federal Nature Conservation Act (BNatSchG) however calls for the establishment of a habitat network system consisting of core areas, connecting areas and connecting elements (Article 21, BNatSchG), with “the linear and punctate elements needed to link biotopes, especially hedges and field borders and “stepping-stone” biotopes, [...] to be conserved and, where they are not present to a sufficient degree, to be created.” Rural development based on the EAFRD Regulation should become a powerful instrument for the implementation of these provisions.

29. The current Article 57 of the EAFRD Regulation (Reg. (EC) No. 1698/2005), entitled “Conservation and upgrading of the rural heritage”, is of outstanding importance for the implementation of Natura 2000 and the Water Framework Directive in both Germany and Austria. Funding under this Article is used for i.a. the restoration of peatlands and watercourses, the establishment of small wetland depressions, the planting of hedgerows, for specific species protection measures, advisory services for farmers, and conservation management planning. Unfortunately, there is no equivalent article in the Commission’s draft Regulation. Only partial aspects of Article 57 can now be found under a number of different articles of the draft Regulation. Support for nature conservation measures is integrated into other areas of support (e.g. investment schemes), making qualified evaluations more difficult.

The fragmentation of Article 57 (Reg. (EC) No. 1698/2005) into several other articles will significantly increase the administrative burden for environmental protection and nature conservation compared to the current period, with no discernable added value. Moreover, this fragmentation will make financial earmarking for environmental measures more difficult and thus also the allocation of expenditure to the different priorities or thematic axes. Compared to Article 57 of Reg. (EC) No. 1698/2005 and its predecessor (Article 33 of the 1999 EAFRD Reg.), the fragmented nature of the proposed provisions may also – depending on how they will be interpreted – result in significant funding gaps and thus in restrictions to funding options. At present, investments associated with the maintenance, restoration and upgrading of natural heritage and with the development of high nature value sites as well as environmental awareness actions are eligible for support. The new Regulation would only allow for continued support to be provided for part of these measures.

The existing Article 57 (Reg. (EC) No. 1698/2005) has proven its usefulness and should be kept and developed. This will be of fundamental importance for the implementation of environmental and conservation objectives in Germany.

30. The KLU is very concerned about the fact that the Commission proposals will further add to the bureaucracy associated with Pillar 2 (e.g. partnership agreements, ex-ante conditionalities, performance reserve, broadening of the remit of certifying bodies) with no adequate added value. This will increase the administrative burden and reduce acceptance of Pillar 2 amongst farmers as well as environmental organisations and other partners. Moreover, there is a risk that innovative approaches will face disproportionate difficulties as administrations “play it safe” and continue to follow the beaten track.

Environmental administrations tend to be short-staffed and the added administrative burden will result in important support measures not being integrated into their programming to the desirable extent. Opportunities for improvements in the environmental and conservation arenas would thus be wasted.

Instead of increasing the administrative burden associated with Pillar 2, steps must be taken to greatly reduce bureaucracy. Possible measures include, for example:

- Funds for micro-projects with simplified administration of environmental projects, similar to the approach planned for LEADER;
- Stand-alone support measures for environmental and conservation projects (as in Article 57 (Reg. (EC) No. 1698/2005))
- Providing the option of aid for the two types of environmental measures listed above to be granted on the basis of standard costs (as planned for LEADER).

The approval of Rural Development Plans should include state aid approval for all EAFRD measures (i.e. not just those under Article 42 of the Treaty on the Functioning of the European Union), thus removing the necessity of seeking individual state aid approval from the Commission.

The KLU emphatically supports the programmatic approach of Pillar 2 which will allow for the targeted orientation towards the specific problems of individual regions. The KLU is also supportive of the participation of the economic and social partners as well as of environmental stakeholders; these processes have proven their worth and should be reinforced. In these areas, the additional burden compared to Pillar 1 is indeed beneficial in that it results in improved target orientation. The Second Pillar should therefore consistently be developed and reinforced into the future; the First Pillar will meanwhile gradually diminish in importance.



Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik braucht eine verbindliche und wirkungsvolle Ökologisierung der ersten Säule

Stellungnahme der Kommission Landwirtschaft
am Umweltbundesamt (KLU) | Februar 2013

**Umwelt
Bundes
Amt** 
Für Mensch und Umwelt

Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik braucht eine verbindliche und wirkungsvolle Ökologisierung der ersten Säule

Im Rahmen der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) für 2014-2020 ist eine Stärkung ökologischer Aspekte unverzichtbar. Eine Rechtfertigung des EU-Agrarhaushalts ist aus Sicht der Kommission Landwirtschaft am Umweltbundesamt (KLU) künftig nur noch nach dem Prinzip „Öffentliche Gelder für öffentliche Güter“ möglich. Gerade in der ersten Säule der GAP (den Direktzahlungen) ist dieses Prinzip bisher jedoch nicht verankert. Um dies innerhalb des politisch realistischen Rahmens zu erreichen, ist die Einführung einer effektiven und verbindlichen Ökologisierungskomponente („Greening“) innerhalb der ersten Säule unverzichtbar.

Damit diese Ökologisierungskomponente Wirkung entfalten kann, sollte sie folgende, grundsätzliche Bedingungen erfüllen:

- Die erfolgreiche Teilnahme an den Maßnahmen der Ökologisierungskomponente muss zwingende Voraussetzung sein, um Gelder aus der ersten Säule zu beziehen, also auch für den Erhalt der geplanten Basisprämie.
- Die Maßnahmen der Ökologisierungskomponente sind für die jeweiligen Flächenkategorien vollständig umzusetzen. Alle Einzelkomponenten sind aus Gründen des Umwelt- und Naturschutzes notwendig, ergänzen sich gegenseitig und sind nicht substituierbar.

Die Anforderungen an die aktuell diskutierten Ökologisierungsmaßnahmen in den Bereichen Fruchtartendiversität, Erhalt von Dauergrünland und ökologische Vorrangflächen sollten die von der KLU formulierten Bedingungen erfüllen:

Fruchtartendiversität: Der maximale Anteil einer Kultur an den Ackerflächen eines Betriebes darf nicht mehr als 45% betragen. Mehrjährige Kulturen werden für jedes Anbaujahr getrennt berechnet.

Erhalt von Dauergrünland: Die KLU empfiehlt ein absolutes Umbruchverbot für Grünland. Um Ankündigungseffekte zu vermeiden ist das Jahr 2011 als Bezugsjahr heranzuziehen.

Ökologische Vorrangflächen: Sie stellen keine Flächenstilllegung dar, sondern können genutzt werden, wobei aber das Umweltinteresse im Vordergrund steht. Der Anteil der ökologischen Vorrangflächen sollte bei jeweils 10% der beihilfefähigen Acker- und Grünlandflächen liegen. Der KOM-Vorschlag von 7% stellt ein absolutes Mindestmaß dar.

Die negativen Auswirkungen zu hoher Stickstoffüberschüsse und zu hoher Tierbesatzdichten gehören nach Ansicht der KLU zu den schwerwiegendsten Umweltwirkungen der Landwirtschaft überhaupt. Die KLU empfiehlt deswegen, zusätzlich zu den bisher diskutierten Maßnahmen, Auflagen zur **Beschränkung des Stickstoffsaldos** (als Hoftorbilanz) auf maximal 50 kg N pro ha und zur **Beschränkung der Tierbesatzdichte** auf maximal 2 Dungeinheiten pro ha (1 Dungeinheit = 80 kg N in Form tierischer Ausscheidungen) in die Ökologisierungskomponente aufzunehmen.

Ihrem Initiativrecht entsprechend hat die EU-Kommission (EU-KOM) im Oktober 2011 ihre Legislativvorschläge zur GAP-Reform vorgelegt. Die endgültigen Entscheidungen werden im Trilog zwischen Rat, EU-Parlament (EP) und EU-KOM ausgehandelt.

Bereits die Legislativ-Vorschläge der KOM können nach Auffassung der KLU hinsichtlich der vorgeschlagenen Maßnahmen innerhalb der Ökologisierungskomponente nur als Mindestanforderungen gesehen werden. Der **Agrarausschuss des EP** hat allerdings im Januar diesen Jahres mehrheitlich dafür votiert, diese Maßnahmen hinsichtlich ihrer positiven Umweltwirkung massiv abzuschwächen. So soll nach Auffassung des EP-Agrarausschusses:

- Die Teilnahme an der Ökologisierungskomponente nicht obligatorisch sein. Betriebe sollen demnach die Möglichkeit haben, die Basisprämie der zukünftigen ersten Säule zu erhalten, auch wenn sie keine Ökologisierungsmaßnahmen durchführen.
- Die Reihe der Betriebe, die automatisch die Gelder der Ökologisierungskomponente erhalten („green by definition“, derzeit nur die Öko-Betriebe), soll stark ausgeweitet werden.
- Die Einschränkung des Grünlandumbruchs soll anstatt auf betrieblicher Ebene (KOM-Vorschlag) nur noch auf nationaler, regionaler oder subregionaler Ebene gelten. Der Grünlandumbruch darf unter Umständen bis zu 7% der Grünlandfläche betragen.
- Ökologische Vorrangflächen sollen zunächst nur 3% der beihilfefähigen Ackerflächen (statt wie von der KOM vorgeschlagen 7% der Acker- und Dauerkulturflächen) betragen. Der Anteil soll ab 2016 auf 5% angehoben werden. Eine weitere Anhebung auf 7% soll ab 2018 lediglich in Betracht gezogen werden. Darüber hinaus sollen Mitgliedstaaten ab 2016 die Möglichkeit haben, bis zu 3 Prozentpunkte der ökologischen Vorrangflächen auf regionaler Ebene umzusetzen, womit dann auch nicht beihilfefähige Flächen einbezogen würden.
- Die Fruchtartendiversität von mindestens drei Fruchtarten soll erst für Betriebe ab 30 Hektar Ackerfläche gelten; der maximale Anteil einer Kultur soll bis zu 75% des Ackerlandes betragen dürfen.

Die Staats- und Regierungschefs der EU haben im Rahmen der Verhandlungen über den mehrjährigen Finanzrahmen der EU von 2014-2020 auf einem Sondergipfel vom 7. bis 8. Februar diesen Jahres auch wichtige inhaltliche Vorgaben für den Agrarsektor gemacht. Darin wurden die vorgesehenen Ausgaben für die 2. Säule, die eine wichtige Bedeutung für den Natur-, Umwelt- und Klimaschutz im Bereich der Landwirtschaft hat, noch stärker gekürzt als von der Kommission bereits vorgeschlagen; Deutschland wird hiervon ganz besonders betroffen sein, weshalb die KLU vorschlägt, von der Möglichkeit Gebrauch zu machen, 15% der bislang für Direktzahlungen vorgesehen Mittel in die 2. Säule zu verlagern. Positiv wird gesehen, dass sich die Staats- und Regierungschefs für eine verbindliche Ökologisierungskomponente ausgesprochen haben, wobei die Details in der sog. Direktzahlungsverordnung durch die KOM zu regeln sind.

Die KLU empfiehlt daher allen Abgeordneten des Europaparlaments, die oben genannten Änderungsvorschläge des Agrarausschusses des EP im Plenum nicht anzunehmen, da ansonsten davon auszugehen ist, dass die Ökologisierungskomponente kaum relevante Steuerungseffekte entfalten wird. Die dringend notwendige Stärkung ökologischer Aspekte innerhalb der ersten Säule wäre dann gescheitert. Die Zahlungen öffentlicher Gelder innerhalb der ersten Säule wären aus Sicht der KLU gesellschaftlich nicht mehr zu rechtfertigen. Die KLU empfiehlt vielmehr, die ursprünglichen Legislativvorschläge der EU-KOM in der vorliegenden Form mit den o.g. Ergänzungen der KLU anzunehmen.

Impressum

Herausgeber: Umweltbundesamt
Pressestelle
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
E-Mail: pressestelle@uba.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

Geschäftsstelle der KLU am Umweltbundesamt – Fachgebiet II 2.8
Knut Ehlers, Frederike Balzer, Dietrich Schulz

KLU-Mitglieder:
Lutz Ribbe (Vorsitz), Annette Freibauer, Wolfram Güthler, Alois Heißenhuber,
Kurt-Jürgen Hülsbergen, Andreas Krug, Heino von Meyer, Ulrich Peterwitz,
Hubert Wiggering

Stand: Februar 2013

Gestaltung: UBA

Titelfoto: Landschaft Scheyern



Common Agricultural Policy reform must ensure mandatory and effective greening of Pillar 1

Statement of the Agriculture Commission at the
German Federal Environment Agency (KLU) | February 2013

**Umwelt
Bundes
Amt** 
For our Environment

Common Agricultural Policy reform must ensure mandatory and effective greening of Pillar 1

A strengthening of environmental aspects is indispensable to the reform of the Common Agricultural Policy (CAP) for 2014-2020. The Agriculture Commission at the German Federal Environment Agency (KLU) is of the view that, in future, EU agricultural budget funding can only be justified if it is based on the principle of “public funds for public goods”. However, particularly in Pillar 1 of the CAP (direct payments), this principle has not yet been purposely applied. The introduction of a mandatory and effective greening component into Pillar 1 is indispensable to achieving the provision of public goods in return for public funds at a politically realistic level.

In order for this greening component to be effective it should meet the following fundamental conditions:

- Successful participation in greening measures must be a mandatory requirement for the receipt of Pillar 1 supports, i.e. including the planned basic payment scheme.
- The measures under the greening component must be implemented in full, as applicable to individual holdings. All the individual components of the greening are essential to achieving environmental and conservation objectives, supplement each other, and can not be substituted for one another.

The requirements with respect to the greening measures currently under discussion in the areas of crop diversification, the retention of permanent grassland, and ecological focus areas should meet the following conditions set out by the KLU:

Crop diversification: A maximum of 45 percent per crop type on a holding's arable land, with multi-annual crops being considered separately in each individual cropping year.

Retention of permanent grassland: The KLU recommends a complete ban on ploughing up permanent grassland. In order to avoid announcement effects, the reference year should be the year 2011.

Ecological focus areas: These lands are not set-aside and can be utilized, albeit with an ecological focus. Farmers should be required to give 10 % each of their eligible arable and grassland areas respectively over to ecological focus areas. The Commission proposal of 7 % EFA must be considered an absolute minimum.

The KLU is of the opinion that the negative impacts of excess nitrogen and excessively high stocking rates are amongst the most serious negative environmental impacts caused by European agriculture today. The KLU therefore recommends that in addition to the measures mentioned above a **limit on nitrogen net balance surpluses** (farm gate method of nutrient accounting) of no more than 50 kg N/ha, as well as a **limit on stocking rates** of no more than 2.0 DE/ha (DE= “Dungeinheit”; 1 DE corresponds to 80 kg N/year from livestock manure) should be integrated into the greening.

In accordance with its right of initiative, the EU Commission (EU COM) tabled its legislative proposals on CAP reform in October 2011. The final decisions will be negotiated in a trialogue between the Council, the European Parliament and the

Commission. The KLU is of the opinion that the proposed greening measures contained in the EU COM legislative proposals can only be regarded as minimum requirements. However, in January of this year the **European Parliament Committee on Agriculture and Rural Development (COMAGRI)** passed majority votes in favour of a number of amendments that would greatly weaken the environmental benefits the future CAP could deliver. The EP's agriculture committee voted in favour of the following changes:

- Participation in the greening measures should not be mandatory. Farms should therefore be in a position to avail of the basic payment under the future Pillar 1 even if they do not implement greening measures.
- The definition of holdings which would automatically be eligible for greening payments ("green by definition", currently only organic holdings) should be significantly extended.
- The restrictions on the ploughing up of permanent grassland should no longer apply at holding level (COM proposal). Instead, the ratio of land under permanent grassland to the total agricultural area would have to be maintained and this could be applied at national, regional or sub-regional level. Under certain circumstances the conversion of up to 7 per cent of the reference areas would be allowed.
- A smaller percentage of ecological focus areas was proposed – initially only 3 % (instead of 7 % of arable land and land under permanent crops as proposed by the COM), moving to 5 % from 2016. An increase to 7 % from 2018 would merely be given consideration at a later stage. Under the discretion of the Member State, up to 3 percentage points of the required EFA percentage could be implemented at the regional level and would thus also include land ineligible for supports.
- With regard to crop diversification, the requirement to cultivate a minimum of three crops would only apply to holdings with arable land in excess of 30 hectares, whilst the main crop could cover up to 75 % of the arable land.

The European Heads of State, as part of their negotiations on the Multiannual Financial Framework for 2014-2020 at a special summit on 7-8 February 2013, have also set out important substantive specifications for the agricultural sector. In this context, they have made even deeper cuts to the planned Pillar 2 expenditure than had been proposed by the Commission. Pillar 2 is of major significance to nature conservation, environmental protection and climate mitigation in the farming sector. As Germany will be particularly strongly affected by these cuts, the KLU proposes to utilize the option of redistributing up to 15 % of the appropriations for direct payments from Pillar 1 to Pillar 2. The KLU sees the fact that the European Heads of State advocate mandatory greening as a positive sign. Detailed rules will need to be set out by the Commission in the Direct Payments Regulation.

The KLU therefore recommends all Members of the European Parliament to not adopt the COMAGRI amendments outlined above at the Plenary meeting. If the amendments were adopted it can be assumed that the greening would have hardly any relevant steering effect at all. This would put an end to the urgently needed strengthening of ecological aspects of Pillar 1. It is the view of the KLU that in this event there would no longer be any societal justification for the future provision of public funds under Pillar 1. Instead, the KLU recommends that the Commission's original legislative proposals in their current form, with the additions proposed by the KLU as given above, be adopted.

Imprint

Published by: German Federal Environment Agency
Press Office
Wörlitzer Platz 1, D-06844 Dessau-Roßlau, Germany
E-Mail: pressestelle@uba.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

KLU Head Office at the Federal Environment Agency – Section II 2.8
Knut Ehlers, Frederike Balzer, Dietrich Schulz

Members of the KLU:
Lutz Ribbe (Chairman), Annette Freibauer, Wolfram Güthler, Alois Heißenhuber,
Kurt-Jürgen Hülsbergen, Andreas Krug, Heino von Meyer, Ulrich Peterwitz,
Hubert Wiggering

Translation: Ute Bohnsack

Date: February 2013

Design: UBA

Cover photo: Landschaft Scheyern



Mehr Grün in die Gemeinsame Agrarpolitik

- Einstieg geschafft, aber noch zahlreiche Schwachpunkte

Stellungnahme der Kommission Landwirtschaft
am Umweltbundesamt (KLU) | Juli 2013

Umwelt
Bundes
Amt 
Für Mensch und Umwelt

Mehr Grün in die Gemeinsame Agrarpolitik - Einstieg geschafft, aber noch zahlreiche Schwachpunkte

Die KLU bewertet Einigung zur Agrarreform als „erstes kleines positives Signal“. Sie sieht aber dringenden Bedarf an konsequenter Weiterentwicklung.

EU-Kommission, EU-Agrarrat und Europaparlament haben sich auf eine Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) für die Jahre 2014-2020 geeinigt. Die GAP soll „gerechter, grüner und effizienter“ werden. In den nächsten Monaten wird es jetzt nur noch darum gehen, auf der Grundlage der erzielten Einigung die bereits im Herbst 2011 veröffentlichten Verordnungsentwürfe abschließend rechtsverbindlich zu formulieren, in alle EU-Amtssprachen zu übersetzen und formal zu verabschieden. Die Zustimmung des Europäischen Parlaments gilt als sicher.

Die Reform folgt damit zwar grundsätzlich der von Agrarkommissar Ciolos vorgegebenen Linie, aber viele Ausnahmeregelungen verwässern die ursprüngliche Intention der KOM. So werden die enormen Unterschiede zwischen den EU-Mitgliedstaaten bei der Höhe der Direktzahlungen an landwirtschaftliche Betriebe nur ein Stück weit abgebaut („externe Konvergenz“). Auch innerhalb der Mitgliedstaaten sollen Ungleichgewichte abgeschwächt, aber nicht aufgehoben werden („interne Konvergenz“). Allerdings können die Mitgliedstaaten durch Umschichtungen innerhalb der ersten Säule „die ersten Hektare“ eines Betriebes (bis zu 30 ha oder bis zum Landesdurchschnitt) stärker fördern als den Rest der Fläche, was kleinere Höfe begünstigen würde¹. Schließlich werden die Unterstützungen auf „aktive Landwirte“ konzentriert, d. h. zukünftig soll Landbewirtschaftung gefördert werden, nicht Landbesitz.

Den Zahlungen soll auch zumindest teilweise eine neue, grüne Begründung unterlegt werden gemäß dem Grundsatz „öffentliche Gelder für öffentliche Güter“. Hier wird ein seit langem fälliger Paradigmenwechsel in der Agrarpolitik eingeleitet. Das bedeutet, dass dem geförderten Landwirt stärkere gesellschaftlich erwünschte Vorgaben dahingehend gemacht werden, wie er sein Land zu bewirtschaften hat. Über die Einhaltung bestehender Rechtsnormen hinaus (Cross Compliance; diese bleibt erhalten) sollen die Betriebe gemäß dem neu eingeführten „Greening“² mindestens drei verschiedene Früchte anbauen (für kleine und mittlere Betriebe sind die Anforderungen schwächer), das Grünland schützen und zunächst 5 %, später dann evtl. 7 % ihrer beihilfeberechtigten Fläche als sog. ökologische Vorrangflächen bewirtschaften. Dabei sollen Umweltschutz-Gesichtspunkte im Vordergrund stehen. Ausgenommen von den Greening-Auflagen bleiben Betriebe des Ökolandbaus sowie Betriebe mit überwiegend Grünland oder Wald. Solche Betriebe gelten bereits jetzt schon als hinreichend „grün“ („green by definition“).

¹ Zu Degression und Kappung, wovon vor allem große Betriebe in den neuen Bundesländern betroffen wären, wurde noch keine Entscheidung getroffen.

² Ins Deutsche manchmal etwas sperrig als Ökologisierungskomponente übersetzt.

Die KLU begrüßt, dass mit dem erwähnten Paradigmenwechsel ein bescheidener Einstieg in eine „grünere“, umweltadäquate Landwirtschaft vollzogen wird. Brüssel hat dabei zahlreichen Aufweichungsversuchen erfolgreich widerstanden. Gemessen an der Höhe der geplanten Direktzahlungen können die eingeführten Maßnahmen dennoch nur als ein erster Anfang bewertet werden. Verbesserungen und Verschärfungen der Standards sind in den nächsten Jahren zwingend erforderlich. So ist eine „Obergrenze“ von 75 % für eine Frucht kaum eine Verbesserung der jetzigen Situation, entfaltet also so gut wie keine ökologisch steuernde Wirkung. Der angestrebte Grünlandschutz soll mit einem gespaltenen Referenzniveau (Altgrünland 2012, Neugrünland 2015) eine vorauseilende Umbruchswelle (um das Referenzniveau möglichst niedrig zu halten) verhindern, was hoffentlich gelingt und unter anderem für den Gewässerschutz enorm wichtig wäre, weil erhöhte Stickstoffeinträge in das Sickerwasser vermieden werden könnten. Ferner sind die 5 % ökologische Vorrangflächen für einen wirksamen Artenschutz zu wenig, zumal landwirtschaftliche Betriebe bis 15 ha Ackerfläche überhaupt keine ökologischen Vorrangflächen bereitstellen müssen. Die KLU sieht im Zusammenhang mit den sog. „Ökologischen Vorrangflächen“ Klarstellungsbedarf, ob der Einsatz von Pestiziden und Mineraldüngern auch wirklich in allen Fällen ausgeschlossen ist. Die derzeitige Fassung des Art. 32 (Direktzahlungen-Verpflichtungsverordnung) ist nach ihrer Auffassung bisher nicht hinreichend klar. Ein Einsatz synthetischer Dünge- und Pflanzenschutzmittel darf es nach Auffassung der KLU auf Ökologischen Vorrangflächen keinesfalls geben.

Größere Änderungen stehen auch in der ländlichen Entwicklung bevor (der zweiten Säule der GAP). Insbesondere sollen durch Zusammenlegung bisher getrennter Fonds (ELER³, EFRE⁴ und ESF⁵) unter dem Dach eines Partnerschaftsvertrages Synergien gestärkt und Inkohärenzen abgebaut werden. Leider werden im Rahmen des ebenfalls gerade verabschiedeten Mittelfristigen Finanzrahmens der EU (MFR) für die Jahre 2014-2020 die Mittel für den ELER um bis zu 20 % gekürzt. Die KLU betrachtet Kürzungen der Zweiten Säule mit großer Sorge, denn aus dieser werden die für den Umwelt-, Klima- und Naturschutz zwingend erforderlichen Agrar-Umweltmaßnahmen, wie z.B. der Ökologische Landbau, gefördert und freiwillige, über die gesetzlichen Mindeststandards hinaus gehende Umweltleistungen der Landwirte honoriert. Zwar sollen die Mitgliedstaaten künftig Umschichtungen von bis zu 15 % der Mittel aus der Ersten in die Zweite Säule vornehmen können, dieses muss nun aber auf nationaler Ebene auch tatsächlich geschehen. Sollte es zu keiner Kompensation der Kürzungen in der Zweiten Säule durch Mittelumschichtungen kommen, sieht die KLU unter anderem eine massive Gefährdung der Umsetzung und Zielerreichung EU-umweltrechtlicher (Natura 2000, WRRL) und nationaler Vorgaben (Biodiversitätsstrategie, Nachhaltigkeitsstrategie).

Die KLU begrüßt hingegen, dass die KOM für 2017 eine Halbzeitbewertung der Reform angekündigt hat. Sie empfiehlt, diese für eine effektive Nachschärfung der GAP insbesondere beim Greening zu nutzen. Eine Erhöhung des Flächenanteils der ökologischen Vorrangflächen auf 7 % wäre ein erstes Element dafür.

³ Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des Ländlichen Raums.

⁴ Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung.

⁵ Europäischer Sozialfonds.

Die KLU empfiehlt bis dahin dringend, bei der Umsetzung der Reform in Deutschland von den nationalen Spielräumen im Interesse des Natur- und Umweltschutzes Gebrauch zu machen. Die dafür zur Verfügung stehenden Möglichkeiten sind:

- Mittel aus der ersten in die zweite Säule umzuschichten⁶, um damit zumindest freiwillige Umweltmaßnahmen wie z. B. die Umstellung auf den Ökolandbau und den Vertragsnaturschutz weiterhin angemessen zu fördern und auszubauen,
- Fakultativ gekoppelte Prämien einzuführen, um bedrohte, aber ökologisch wertvolle Landbewirtschaftungsformen wie die Wander- und Deichschäfferei⁷ und die Mutterkuhhaltung sowie vergleichbare landschaftspflegende Aktivitäten (Rauhfutterfresser in Berggebieten sowie auf Halligen und kleinen Inseln) zu erhalten und zu unterstützen. Hierzu wären in vielen Fällen Tierprämien erforderlich, wenn Ansprüche auf Flächenprämien nicht bestehen.
- Extensiv genutztes Grünland, z. B. Wacholderheiden in der Lüneburger Heide oder dem Altmühltal sowie Almflächen unbürokratisch in die Agrarförderung zu integrieren.
- Den absoluten Schutz des Grünlandes z. B. auf Moorstandorten und in Natura 2000-Gebieten verbindlich zu sichern.

Die KLU sieht in der für 2017 angekündigten Halbzeitbewertung der reformierten GAP die Notwendigkeit, den Reformstau weiter abzubauen und das grüne Profil der GAP nachzuschärfen. Sie verweist dazu inhaltlich auf ihre Stellungnahme vom Juli 2011 und die dort unterbreiteten Vorschläge⁸. Gerade vor dem Hintergrund der seit 2005 in Teilbereichen deutlich gestiegenen Erzeugerpreise sind öffentliche Transfers an die Landwirtschaft in Form einer pauschalen Flächenprämie nicht mehr zu rechtfertigen. Das Ziel muss darin bestehen, mit öffentlichen Geldern nur noch nicht marktgängige Gemeinwohlleistungen zu honorieren.

⁶ Vorgeschlagen ist dafür im Rahmen der Flexibilität zwischen den Säulen eine Obergrenze von 15%; eine endgültige Entscheidung auf EU-Ebene steht aber noch aus. Diese ist dann national umzusetzen; d. h. für Deutschland wäre ein Bundesgesetz und damit eine Einigung mit den Ländern erforderlich.

⁷ Solche Betriebe sind über Flächenprämien in der Regel nicht zu erreichen; es bleibt daher nur eine Kopplung an die Tierzahl.

⁸ <http://www.umweltbundesamt.de/uba-info-medien/4217.html>.

Impressum

Herausgeber: Umweltbundesamt
Pressestelle
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
E-Mail: pressestelle@uba.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

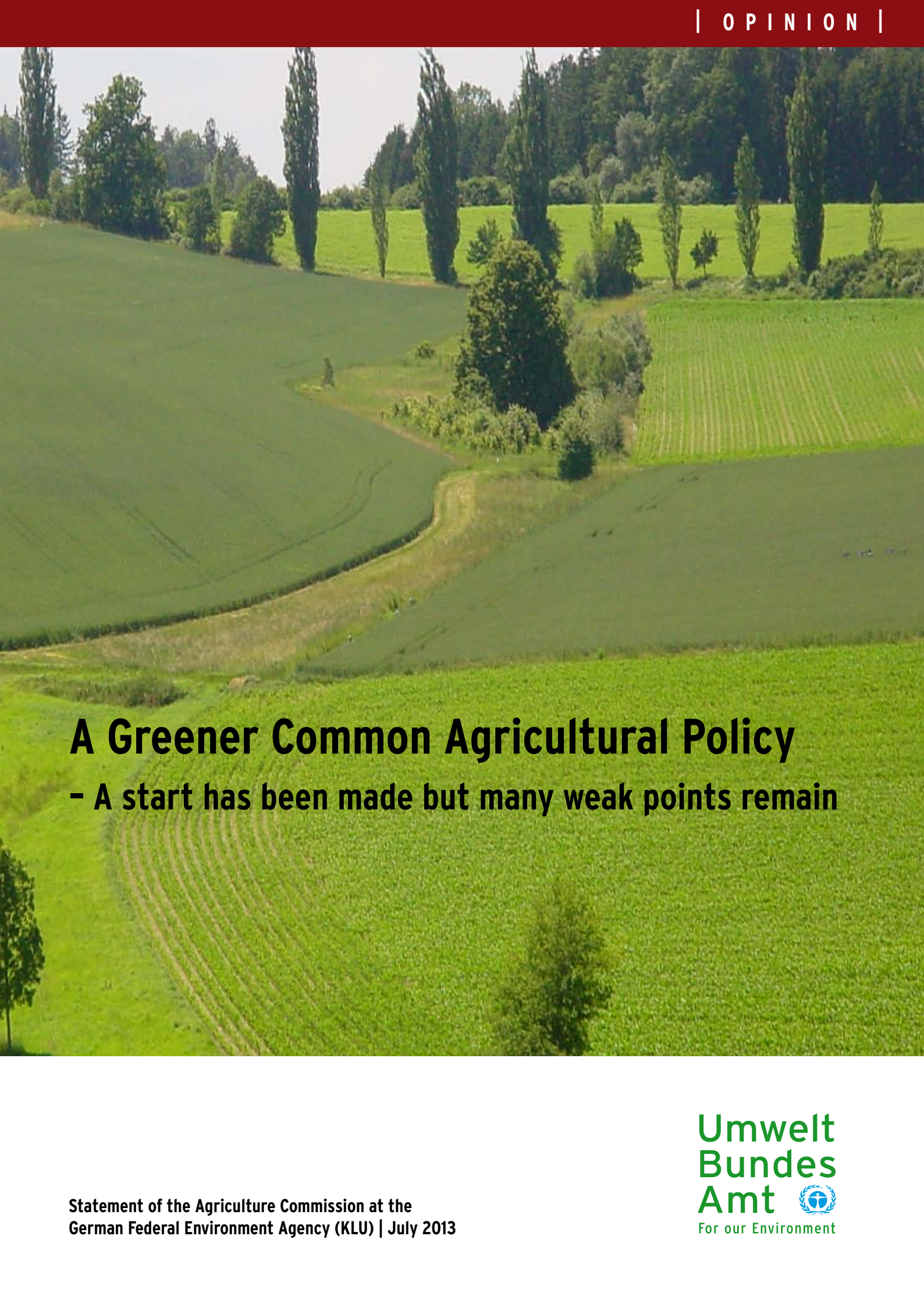
Geschäftsstelle der KLU am Umweltbundesamt – Fachgebiet II 2.8
Knut Ehlers, Frederike Balzer, Dietrich Schulz

KLU-Mitglieder:
Lutz Ribbe (Vorsitz), Annette Freibauer, Wolfram Güthler, Alois Heißenhuber,
Kurt-Jürgen Hülsbergen, Andreas Krug, Heino von Meyer, Ulrich Peterwitz,
Hubert Wiggering

Stand: Juli 2013

Gestaltung: UBA

Titelfoto: Landschaft Scheyern



A Greener Common Agricultural Policy

– A start has been made but many weak points remain

Statement of the Agriculture Commission at the
German Federal Environment Agency (KLU) | July 2013

**Umwelt
Bundes
Amt** 
For our Environment

A Greener Common Agricultural Policy – A start has been made but many weak points remain

Agriculture Commission at the German Federal Environment Agency (KLU) considers the agreement on CAP reform as an “initial little positive signal” but sees an urgent need for consistent further development.

A revised Common Agricultural Policy (CAP) for 2014-2020 was agreed between the European Parliament, the Council and the EU Commission. The aim is to make the CAP “fairer, greener and more efficient”. Based on the agreement reached, the remaining steps to be taken over the coming months include the final and legally binding wording of the draft Regulations already published in the autumn of 2011, the translation of these Regulations into all of the official languages of the European Union, and their formal adoption. The European Parliament has indicated its assent.

While the reform follows Agriculture Commissioner Ciolos’ guidance in principle, the Commission’s original intentions have been watered down by a large number of derogations. The enormous gaps between the levels of direct payments to farmers in the different EU Member States for example will only partially be reduced (“external convergence”). Similarly, imbalances within the Member States are to be decreased but not eliminated (“internal convergence”). Member States are however given the option to redistribute budgetary resources within Pillar 1 in order to grant a top-up on the basic payment for “the first hectares” of each farm (up to 30 ha, or up to the national average farm size), a measure that would support smaller farms¹. The reform also focuses direct payments on “active farmers”, meaning that in future farming activity will be supported, as opposed to land ownership.

Payments are also to be based, at least in part, on a new green rationale in accordance with the principle of “public money for public goods”, thus initiating a paradigm shift in agricultural policy that has been long overdue. Farmers in receipt of support will need to adhere to more stringent rules on land management for the good of society. Beyond compliance with Statutory Management Requirements (cross compliance, which remains in place) farmers must implement newly introduced “Greening” measures, i.e. farmers must cultivate at least three different crops (with less stringent requirements for small and medium farms), maintain permanent grassland, and maintain at least 5 % of their eligible area as “ecological focus areas” with a possible increase to 7 % at a later point in time. The focus here is on agricultural practices beneficial to the environment. Organic farms as well as farms primarily under grassland or woodland will be exempt from these requirements. Such farms are deemed to have sufficient environmentally beneficial practices already in place (“green by definition”).

¹ The issues of capping and degressivity have not yet been finalized. These issues primarily affect large holdings in the new German regional states.

The KLU welcomes the fact that the above-mentioned paradigm shift initiates a modest move towards “greener” and more environmentally compatible farming. Brussels managed to resist numerous attempts at diluting this process. Given the level of the planned direct payments however, the new measures can only be regarded as a first step. It is imperative that the standards will be enhanced and tightened in the years to come. The 75 % “ceiling” for the main crop can not be considered to be improving on the current situation, i.e. it will have hardly any environmental steering effect. The planned maintenance of permanent grassland is to be achieved using a split reference level (2012 declarations for old permanent grassland, 2015 declarations for new permanent grassland) with a view to preventing preemptive conversions undertaken to minimize the reference level. We hope that this approach will be successful as it is of great importance in terms of the prevention of water pollution, in that it would help avoid elevated nitrogen inputs into seepage water. The KLU also considers the requirement of 5 % ecological focus areas to be insufficient for effective species protection, especially in light of the fact that holdings with less than 15 ha of arable land are exempted from the EFA requirement. In this context, the KLU also sees a need for clarification as to whether there will be a total ban on the use of pesticides and mineral fertilizers on land declared as ecological focus areas; the current wording of Article 32 (Regulation establishing rules for direct payments to farmers) is considered insufficiently explicit. The KLU is of the opinion that there must be a total ban on the use of synthetic fertilizers and plant protection products on EFA.

There will also be major changes in the area of rural development, the second pillar of the CAP. In particular, previously separate funds (EAFRD², ERDF³ and ESF⁴) are to be brought together under Partnership Contracts with a view to strengthening synergies and eliminating incoherencies. Unfortunately, EAFRD funding will be cut by up to 20 % under the EU Multiannual Financial Framework (MFF) for 2014-2020 which has also just been agreed. The KLU views with great concern the cuts to Pillar 2 as its budget funds the agri-environmental measures, such as organic farming, that are absolutely vital for environmental protection, climate protection and nature conservation, and also provides remuneration for environmental services rendered by farmers going beyond statutory minimum standards. While the Member States are to be given the option of transferring up to 15 % of funds from Pillar 1 to Pillar 2, it is not a given that this will actually happen at the national level. If funds are not transferred in order to compensate for the Pillar 2 cuts, the KLU is concerned that the implementation and achievement of set objectives in the areas of EU environmental policy (Natura 2000, WFD) as well as national targets (Biodiversity Strategy, Sustainability Strategy) will be very much at risk.

The KLU welcomes the announcement by the Commission of a mid-term review of the reform in 2017 and recommends that the Commission uses this opportunity to make effective improvements to the CAP especially with respect to the “greening”. A first useful element would be an increase in the ecological focus areas to 7 %.

² European Agricultural Fund for Rural Development

³ European Regional Development Fund

⁴ European Social Fund

With respect to the implementation of the reform in Germany, the KLU urgently recommends that the national scope be utilized in the interests of nature conservation and environmental protection. The following options are available to this end:

- Transfers of funds from Pillar 1 to Pillar 2⁵ with a view to continuing adequate support at least for voluntary environmental undertakings such as the conversion to organic farming and conservation management agreements, and with a view to expanding such measures.
- Introduction of optional coupled premia aimed at maintaining and supporting endangered but ecologically valuable types of agricultural management such as transhumant shepherding and grazing of floodbanks⁶, suckler cow systems and other similar conservation management practices (ruminants in mountain regions, on the Halligen and other small islands). In many cases such payments would need to take the shape of headage payments if there are no entitlements to area-based payments.
- Integration into the agricultural support system, without undue “red tape”, of semi-natural grasslands, such as juniper heaths in the Lüneburg heathlands or the Altmühl Valley as well as alpine pastures.
- Mandatory total protection of grasslands in areas such as peatland sites and Natura 2000 sites.

The KLU is of the view that the mid-term review of the CAP as announced for 2017 must be used to further dissolve the ‘reform gridlock’ and to make improvements to the CAP’s green profile. In this context, the KLU refers to its Opinion published in July 2011 and the proposals made therein⁷. Especially given the significant increases in producer prices in some sectors since 2005, the provision of public funds to the farming sector in the form of flat rate payment entitlements can no longer be justified. The aim must be to solely use public money to remunerate farms for the provision of non-marketable public goods.

⁵ As part of the flexibility provisions a maximum level of 15 % transfers are envisaged, but a final decision has not yet been taken at EU level. This would be implemented at the national level, which means that in Germany national legislation would be required and therefore also agreement between the federal level and the regional states.

⁶ Such holdings can not normally be enticed into the system through area-based payments – only payments linked to livestock numbers can achieve this.

⁷ <http://www.umweltbundesamt.de/uba-info-medien-e/4347.html>.

Imprint

Published by: German Federal Environment Agency
Press Office
Wörlitzer Platz 1, D-06844 Dessau-Roßlau, Germany
E-Mail: pressestelle@uba.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

KLU Head Office at the Federal Environment Agency – Section II 2.8
Knut Ehlers, Frederike Balzer, Dietrich Schulz

Members of the KLU:
Lutz Ribbe (Chairman), Annette Freibauer, Wolfram Güthler, Alois Heißenhuber,
Kurt-Jürgen Hülsbergen, Andreas Krug, Heino von Meyer, Ulrich Peterwitz,
Hubert Wiggering

Translation: Ute Bohnsack

Date: July 2013

Design: UBA

Cover photo: Landschaft Scheyern



POSITION // NOVEMBER 2013

Biogaserzeugung und -nutzung: Ökologische Leitplanken für die Zukunft

Vorschläge der Kommission Landwirtschaft
beim Umweltbundesamt (KLU)

Impressum

Herausgeber:

Kommission Landwirtschaft
beim Umweltbundesamt (KLU)

Die KLU ist ein Gremium unabhängiger Expertinnen und Experten. Sie berät das Umweltbundesamt mit konkreten Vorschlägen zu einer umweltgerechteren Landwirtschaft.

Mitglieder der KLU:

Lutz Ribbe (Vorsitz), Annette Freibauer, Wolfram Güthler,
Alois Heißenhuber, Kurt-Jürgen Hülsbergen, Andreas Krug,
Heino von Meyer, Ulrich Peterwitz, Hubert Wiggering

Geschäftsstelle:

Umweltbundesamt
Fachgebiet II 2.8
Frederike Balzer, Knut Ehlers, Dietrich Schulz
Postfach 14 06
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
info@umweltbundesamt.de
Internet: www.umweltbundesamt.de/klu



www.facebook.com/umweltbundesamt.de



www.twitter.com/umweltbundesamt

Publikationen als pdf:

<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen/biogaserzeugung-nutzung-oekologische-leitplanken>

Bildquellen:

Titel: © Wolfgang Jargstorff / Fotolia.de

Stand: November 2013

Inhalt

4	Bioenergie – Hintergrund und Ausgangssituation
7	Biogas – Rechtliche Grundlagen und Fehlentwicklungen aus Sicht des Umweltschutzes
7	Wärmeverschwendung durch falsche Prioritätensetzung
8	Schief lagen bei Flächennutzung und Pflanzenbau
9	Mais – Vom Segen zum Fluch?
13	Handlungsbedarf erkennen und umsetzen
14	Ziele einer umweltschonenden, multifunktionalen Bioenergie-Erzeugung
15	Optimierung und Neuausrichtung – Welche Instrumente stehen dafür zur Verfügung?
15	Umweltrecht
15	Förderrecht (Cross Compliance einschließlich GLÖZ)
15	Landwirtschaftliches Fachrecht
16	Biogas-Anlagen-Verordnung
16	Bioabfall-Verordnung
16	Biomasse-Verordnung
16	Erneuerbare Energien Gesetz (EEG)
17	GAP-Reform (künftiges Förderrecht)
18	Beratung
19	Ausblick
21	Fazit & Empfehlungen
23	Quellen

1. Bioenergie – Hintergrund und Ausgangssituation

1. Die Bundesregierung hat als Reaktion auf die Atomkatastrophe in Fukushima den Ausstieg aus der Kernenergie bis zum Jahr 2022 beschlossen. Fossile Energieträger sollen wegen ihrer Klimaschädlichkeit, Endlichkeit und zur Reduktion der Importabhängigkeit in den nächsten 40 Jahren nahezu vollständig durch regenerative Energien ersetzt werden. Im Jahr 2050 soll unser Bruttostromverbrauch zu 80% aus regenerativen Quellen gedeckt werden. Das UBA hat 2010 eine Studie publiziert, laut der eine vollständig auf erneuerbaren Energien basierende Stromversorgung im Jahr 2050 möglich ist.¹

2. Die Energiewende ist für Deutschland die größte Herausforderung seit der Wiedervereinigung – gesellschaftlich, ökonomisch und ökologisch. Mit dem Umstieg auf regenerative Energieträger soll die Versorgungssicherheit langfristig gewährleistet, der Ausstoß an Treibhausgasen auf ein klimaverträgliches Maß gesenkt und die Risiken der Kernenergie vermieden werden. Eine Studie des UBA legt nahe, dass im Jahr 2050 der Ausstoß an Treibhausgasen in Deutschland auf ca. 70 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalente gesenkt werden kann, was gegenüber dem heutigen Zustand eine rund 90%ige Senkung bedeuten würde.² Eine wesentliche Komponente ist dabei der Umstieg auf regenerative Energieträger.

3. Der Anteil der erneuerbaren Energien am Endenergieverbrauch betrug im Jahr 2012 12,6 %.³ Innerhalb der regenerativen Energien hat Bioenergie derzeit einen hohen Anteil (ca. 67 %).⁴ Davon entfallen 42,9 Prozentpunkte auf die Wärme-, 11,6 Prozentpunkte auf die Biokraftstoff- und 12,5 Prozentpunkte auf die Stromerzeugung. Allen drei Energielinien gemeinsam ist, dass die Energiegewinnung – bei Strom zumindest partiell - aus Biomasse erfolgt. Unter dem Begriff „Biomasse“ werden in der wissenschaftlichen Definition sämtliche Stoffe organischer Herkunft verstanden, die nicht fossilen Ursprungs sind.⁵ Nach der Biomasseverordnung sind dies alle Energieträger pflanzlichen oder tierischen Ursprungs. Der Begriff Biomasse wird im Folgenden gleichgesetzt mit biogenen Rohstoffen. Die aus Biomasse gewonnene Energie kann als fester, flüssiger und gasförmiger Energieträger genutzt und entsprechend alle Energieformen, d.h. Wärme, Kraftstoffe und Strom bereitstellen.

Bioenergie ist im Prinzip (wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind) speicher- und regelfähig und kann daher zeitlich und räumlich flexibel bereitgestellt werden, z.B. um Engpässe in der Stromversorgung auszugleichen und damit eine kontinuierliche Energieversorgung sicherzustellen.^{6,7} Bioenergie (für Strom) ist nicht direkt von variablen Bedingungen wie Sonne und Wind abhängig.

4. Die Ausbauziele der Bundesregierung sehen vor, den Anteil der regenerativen Energien am Stromverbrauch bis 2020 auf mindestens 35%, im Wärmebereich auf 14% und im Kraftstoffsektor auf 12% (energetisch) zu steigern.⁸ Als eine der Grundlagen dafür wird im Nationalen Biomasseaktionsplan von 2009 ein bis 2020 „verfügbares Flächenpotenzial“ von 2,5 bis 4 Mio. Hektar Ackerfläche für den Anbau von Pflanzen für die energetische und stoffliche Verwertung angenommen (sog. Nachwachsende Rohstoffe, kurz NaWaRo). Die darin genannte „untere Potenzialgrenze“ (2,5 Mio. ha) ist 2012 fast erreicht worden. 962.000 Hektar Ackerland dienten dem Energiepflanzenanbau zur Biogasproduktion (hauptsächlich Mais) und auf gut 1,1 Mio. Hektar wurden Pflanzen (v.a. Raps; Stand 2012 mit fallender Tendenz) zur Biokraftstoffproduktion angebaut. Weitere 0,4 Mio. Hektar entfielen auf den Anbau für die stoffliche Verwertung von NaWaRo.⁹

5. Diese Entwicklungen haben zu Konkurrenzen hinsichtlich des verfügbaren Flächendargebots für die Nahrungs- und Futtermittelproduktion und zu weitreichenden anderen Konflikten zwischen regenerativer Energieerzeugung einerseits sowie den Zielen und Erfordernissen des Klima-, Natur- und Umweltschutzes geführt. Der Bioenergie-Boom hat zu einer Reihe bedenklicher Fehlentwicklungen geführt, auf die bereits verschiedene Gremien ausführlich hingewiesen haben und denen mittlerweile durch mehrere Novellen des EEG entgegenzuwirken versucht wurde.^{10,11,12,13,14} Ein ebenfalls in diesen Studien aufgezeigtes und derzeit intensiv diskutiertes Thema sind die Treibhausgasemissionen regenerativer Energielinien aufgrund direkter und indirekter Landnutzungsänderungen (LUC/ILUC¹⁵).¹⁶ Die aus Biomasse gewonnene Energie ist nicht treibhausgasneutral. Zwar wird bei der energetischen Nutzung der Biomasse-

se nur diejenige Menge an Kohlendioxid freigesetzt, die durch den Anbau der Energiepflanzen der Atmosphäre zuvor entzogen wurde. Um eine umfassende Treibhausgas(THG)-Bilanz zu erhalten, müssen jedoch die Emissionen der Produktionskette einbezogen werden. Dazu gehören unter anderem auch die durch den Einsatz fossiler Energie bei der Produktion der Dünge- und Pflanzenschutzmittel für den Anbau sowie als Folge der Landnutzung (Lachgasemissionen als Folge der Stickstoffdüngung) und eventueller indirekter Landnutzungsänderungen freigesetzten Treibhausgase. Deshalb erachten diverse Akteure aus Wissenschaft und Politik, so auch die KLU, die Einbeziehung von THG-Emissionen, die durch indirekte Landnutzungsänderungen verursacht werden, für erforderlich, um eine vollständige Klimabilanz der Bioenergie aus Anbaubiomasse¹⁷ zu erhalten.¹⁸ Für die Bilanzierung der THG-Emissionen gibt es bislang keine einheitliche Berechnungsmethode. Die große Mehrheit der Ansätze zeigt jedoch, dass sich die Bilanzen bei Berücksichtigung von ILUC teilweise erheblich verschlechtern und bspw. THG-Bilanzen mancher Biokraftstoffe schlechter ausfallen können als die ihrer fossilen Pendanten.¹⁹ Bioenergielinien, egal ob für die Wärme-, Kraftstoff- oder Stromerzeugung sollten daher grundsätzlich ein Mindesteinsparpotenzial an Treibhausgasen gegenüber ihren fossilen Alternativen aufweisen. Für Biokraftstoffe und Strom aus flüssiger Biomasse ist dies in den entsprechenden Nachhaltigkeitsverordnungen bereits festgelegt.^{20,21} Für die Produktion fester und gasförmiger Bioenergieträger gibt es hingegen bislang weder auf europäischer noch auf nationaler Ebene Nachhaltigkeitsanforderungen und -kriterien. Der Anwendungsbereich der erwähnten Nachhaltigkeitsverordnungen (Biokraftstoffe und Biomassestrom) sollte auf die Wärme- sowie die Stromerzeugung aus fester und gasförmiger Biomasse erweitert werden. Paragraph 64b des EEG 2012 enthält hierfür bereits eine entsprechende Verordnungsermächtigung für die Stromgewinnung, von der Gebrauch gemacht werden sollte.

6. Das Umweltbundesamt (UBA) hat 2012 in einem Bericht aufgezeigt, wie es sich eine nachhaltige und ressourcenschonende Nutzung von Landflächen und Biomasse angesichts wachsender Bevölkerung, einer begrenzten (und rückläufigen) globalen Flächenverfügbarkeit sowie der Ziele (und Notwendigkeiten) vorstellt, die globalen Wälder und die Biodiversität zu erhalten, Böden und Wasser zu schützen sowie erforderliche Anpassungen an den Klimawandel zu vollziehen.²² Das UBA plädiert unter anderem dafür, die vorhandene Agrarfläche vorrangig für die Ernährung zu nutzen, der stofflichen Verwertung nachwachsender Rohstoffe (mit anschließender energetischer Verwertung, also Kaskadennutzung) den Vorrang gegenüber der (direkten) energetischen Verwendung einzuräumen und mittel- bis langfristig Bioenergie in Industriestaaten wie Deutschland nur noch aus Rest- und Abfallstoffen zu erzeugen (wozu auch die bei Durchforstung, Biotopmanagement und Landschaftspflege anfallenden Erntegüter gerechnet werden). Das UBA ist der Ansicht, dass die energetische Nutzung von Anbau-Biomasse, inkl. Rohholz, nicht weiter ausgebaut werden sollte und jetzt Strategien und Maßnahmen entwickelt und eingeleitet werden müssten, um mittel- bis langfristig auf Energie aus Anbau-Biomasse verzichten zu können. Demgegenüber sei die energetische Verwertung von organischen Reststoffen und Abfall-Biomasse voranzubringen. Deren Nutzung erfordere keine zusätzlichen Flächen und verursache nach derzeitigem Kenntnisstand keine gravierenden negativen Umweltauswirkungen.²³ Sie sei insbesondere dann förderungswürdig, wenn weitere positive Nebeneffekte erzielt werden könnten, wie bspw. im Falle der Güllevergärung (Verminderung der THG-Emissionen, vgl. TZ 61).

Wichtige Optionen der Energienutzung im Verkehrsbereich sind die Optionen Wasserstoff, e-Methan sowie vollständig oder teilweise batterieelektrische Antriebe oder synthetisch hergestellte flüssige Kohlenwasserstoffe.²⁴ Weiterhin sind Effizienzsteigerungen bei Fahrzeugen und der schrittweise Ausstieg aus der Biokraftstoffquote unbedingt erforderlich. Insgesamt sollten nur solche erneuerbare Energiepfade verfolgt werden, die unter Einbeziehung indirekter Effekte nachweislich einen signifikanten Beitrag zum Klimaschutz leisten. Neben der Treibhausgasbilanzierung sind die Flächeninanspruchnahme und die Ressourcenverfügbarkeit bei einer Entwicklung von Förderprogrammen für Bioenergie in einer globalen Betrachtungsweise stärker zu berücksichtigen. Fördermittel sind auf diejenigen Optionen mit dem größten spezifischen THG-Vermeidungspotenzial²⁵ zu konzentrieren. Weiterhin wird davon ausgegangen, dass der Anteil der Bioenergie am Energiemix künftig abnehmen wird.²⁶

Wichtige Optionen der Energienutzung im Verkehrsbereich sind die Optionen Wasserstoff, e-Methan sowie vollständig oder teilweise batterieelektrische Antriebe oder synthetisch hergestellte flüssige Kohlenwasserstoffe.²⁴ Weiterhin sind Effizienzsteigerungen bei Fahrzeugen und der schrittweise Ausstieg aus der Biokraftstoffquote unbedingt erforderlich. Insgesamt sollten nur solche erneuerbare Energiepfade verfolgt werden, die unter Einbeziehung indirekter Effekte nachweislich einen signifikanten Beitrag zum Klimaschutz leisten. Neben der Treibhausgasbilanzierung sind die Flächeninanspruchnahme und die Ressourcenverfügbarkeit bei einer Entwicklung von Förderprogrammen für Bioenergie in einer globalen Betrachtungsweise stärker zu berücksichtigen. Fördermittel sind auf diejenigen Optionen mit dem größten spezifischen THG-Vermeidungspotenzial²⁵ zu konzentrieren. Weiterhin wird davon ausgegangen, dass der Anteil der Bioenergie am Energiemix künftig abnehmen wird.²⁶

7. In Fortsetzung der Arbeiten des UBA und in Anbetracht der Kontroversen um die ökologische Sinnhaftigkeit der gegenwärtigen Bioenergieförderung sieht die KLU die Notwendigkeit, den Stellenwert sowie Formen und Systeme erwünschter nachhaltiger Bioenergie auf Grundlage der sichtbar gewordenen Nebenwirkungen neu zu diskutieren und zu identifizieren. Die KLU hält es im Interesse der Transparenz und Akzeptanz für erforderlich, Kriterien zu benennen nach denen diese Neuorientierung und Zieldefinition erfolgen soll.²⁷ Erst danach wäre zu überlegen, mit welchen Instrumenten die künftige Bioenergieförderung unterlegt werden sollte. Aus Sicht der KLU ist diese Neuorientierung für alle Bioenergieträger erforderlich. Als besonders konfliktträchtig und aus Umweltschutzsicht besonders bedenkliche, nationale Entwicklung, hat sich jedoch die in den vergangenen Jahren stark geförderte Erzeugung von regenerativem Strom²⁸ aus Anbau-Biomasse über die Biogasverstromung erwiesen. Der Betrieb von Biogasanlagen beeinflusst und verändert die regionalen Anbauverhältnisse und die Stoffströme in der Landwirtschaft entscheidend. Der verstärkte Anbau von Energiemaïs, der zunehmende Einsatz von Wirtschaftsdüngern und Gärresten aus pflanzlichen Substraten sowie Änderungen (Grünlandumbruch) und Intensivierungen der Landnutzung führen zu Agrarstrukturveränderungen und Konflikten mit dem Umwelt- und Natur-

schutz, insbesondere durch Nährstoffüberschüsse in den Veredlungsregionen Deutschlands. Die Reform der gemeinsamen Agrarpolitik sieht daher im Rahmen des sogenannten Greenings einen verstärkten Grünlandschutz vor (nicht mehr auf Landes- sondern bereits auf Betriebsebene). Nährstoffüberschüsse sind auch vor dem Hintergrund der Zielerreichung der WRRRL kritisch zu betrachten. Die unter TZ 36 genannten Ziele sollten zwar prinzipiell für alle Bioenergieträger gelten, werden jedoch im Anschluss explizit für die Erzeugung von Strom aus Biomasse angewandt.

8. Entscheidend ist, dass bei der fälligen Neuausrichtung der Biogaspolitik sämtliche Aspekte der Biogasproduktion betrachtet werden müssen. D.h. nicht nur ihr Beitrag zur Deckung des Energiebedarfs ist zu berücksichtigen, sondern auch die sonstigen ökologischen, ökonomischen und sozialen Leistungen und Lasten, wie z.B. Folgen für die Pachtpreise, die Milchbetriebe, den Ökolandbau, die Biodiversität, Fruchtfolgen, Klimaschutzbeitrag, Eutrophierung, Erosion, Nahrungsmittelpreise, Agrarhandelseffekte etc. Die Förderung sollte daher so umstrukturiert werden, dass nur noch solche Anwendungen gefördert werden, bei denen die mittlerweile erkennbar gewordenen negativen Auswirkungen vermieden werden.

2. Biogas – Rechtliche Grundlagen und Fehlentwicklungen aus Sicht des Umweltschutzes

9. Ein wesentlicher Aspekt der Energieversorgung besteht in der ausreichenden und möglichst kostengünstigen Bereitstellung elektrischer Energie. Wie bereits dargelegt, (TZ 1) soll als ein Ziel der Energiewende im Jahr 2050 der Bruttostromverbrauch mindestens zu 80 % aus erneuerbaren Energien bereitgestellt werden. Entsprechend einer Studie des BMU werden Windenergie und Photovoltaik dabei die wichtigsten Energieträger sein.²⁹ Laut des Szenarios A³⁰ sollen im Jahr 2050 260 Terawattstunden (TWh) jährlich mit Windenergie und 63,8 TWh mit Solarenergie produziert werden. Der Anteil aus Bioenergie an der Stromerzeugung soll sich dagegen auf 59,2 (TWh) belaufen. Biogas soll zu diesem Zeitpunkt einen Beitrag zur Stromerzeugung von 28,1 TWh leisten. Gegenüber dem Jahr 2012 (20,5 TWh bzw. 3,4% des Bruttostromverbrauchs)³¹ würde dies nur mit einem weiteren Ausbau dieser Energielinie erreicht werden können.

10. Grundlage für die Bereitstellung von Strom aus erneuerbaren Energien ist das Erneuerbare-Energie-Gesetz (EEG), das im Jahr 2000 verabschiedet und mittlerweile drei Mal novelliert wurde (2004, 2009 und 2012³²). Die implementierten Förderstrukturen und Vergütungssätze für die Biogaserzeugung aus Biomasse und dessen Umwandlung in Strom waren derart attraktiv und erfolgreich, dass 2012 über 7.500 Biogasanlagen rund 3.350 MW elektrische Leistung bereitstellten.³³ Gegenüber dem Jahr der Verabschiedung des EEG 2000 hat sich der Bestand von damals 1050 Biogasanlagen in etwa versiebenfacht.

11. Während zu Beginn vor allem die traditionellen landwirtschaftlichen Reststoffe (insbesondere Gülle und biogene Reststoffe) der Stromerzeugung dienten, wurde mit der Novellierung des EEG 2004 (Einführung des NaWaRo-Bonus) der Anbau von Energiepflanzen (NaWaRo) gegenüber der Reststoffverwertung bevorzugt. Schätzungen zufolge stammen heute durchschnittlich 80% der in Biogasanlagen erzeugten Energie (nicht der eingesetzten Substrat-Mengen!) aus NaWaRo, lediglich 10% aus Abfällen und weitere 10% aus Wirtschaftsdüngern tierischer Herkunft (die Angaben können regional jedoch stark abweichen).^{34,35} Obwohl der sogenannte NaWaRo-Bonus inzwischen abgeschafft wurde, scheint dieser

Trend immer noch anzuhalten.³⁶

12. Mit der Bereitstellung einer Zusatzvergütung für einen Anteil von 30 Masse-% Gülle am Substratgemisch (EEG-Novelle 2009: Gülle-Bonus) sollte dem hohen NaWaRo-Einsatz in den Biogasanlagen (BGA) begegnet werden. Die Kopplung des Gülle-Bonus an den NaWaRo-Bonus³⁷ bewirkte jedoch, dass häufig nur die geforderte Mindestmenge an Gülle beige-mischt wurde und die Energiegewinnung weiterhin auf NaWaRo-Basis erfolgte. Der Gülle-Bonus entfalte-te somit keine Lenkungs-funktion bzgl. des Einsatzes von Wirtschaftsdüngern, im Gegenteil, er forcierte Mitnahmeeffekte und war faktisch eine Quersubventionierung des NaWaRo-Einsatzes, da dieser auch für die 70 Masse-% an Substrat (z.B. Maissilage) gewährt wurde. Demzufolge stellte der Gülle-Bonus faktisch einen „NaWaRo-Bonus II“ dar. Mehr als 70% aller bestehenden BGA kumulieren den NaWaRo- mit dem Gülle-Bonus, auch ein Grund für die enormen Kosten für diese Energieform. Mit der EEG-Novelle 2012 wurde der Gülle-Bonus zwar abgeschafft, Altanlagen unterliegen jedoch dem Bestandsschutz. Völlig auf den Kopf gestellt wird die ursprünglich umweltförderliche Grundidee (Biogasanlagen als Beitrag zur Lösung bestehender Gülle-Überschussprobleme) dann, wenn für den Betrieb einer Biogasanlage eine neue Intensivtierhaltung erst aufgebaut wird, um die erforderliche Gülle zu liefern. Solche Beispiele wurden mehrfach bekannt. In diesen Fällen löst eine Biogasanlage Umweltprobleme, die ohne sie erst gar nicht entstanden wären.

2.1 Wärmeverschwendung durch falsche Prioritätensetzung

13. Biogas wird überwiegend an Ort und Stelle verstromt, da der Strom direkt ins vorhandene Leitungsnetz eingespeist und verteilt werden kann. Bei der Umwandlung entsteht in erheblichem Umfang Wärme als Nebenprodukt. Diese wird neben dem Eigenverbrauch für die Fermenterbeheizung zu rund 45% für externe Wärmenutzungen eingesetzt.³⁸ Damit bleibt ca. ein Drittel der anfallenden Wärme ungenutzt und geht verloren, aus Sicht der KLU eine Vergeudung wertvoller Ressourcen, bei der weiteres Minimierungspotenzial besteht.³⁹ Aus wirtschaftlichen und

ökologischen Gründen sollte daher eine Nutzung nicht nur der elektrischen Energie erfolgen, sondern auch der Wärme (Kraft-Wärme-Kopplung). Gefördert wurde eine solche duale Nutzung bis Ende 2011 durch den KWK-Bonus. Das novellierte EEG 2012 enthält eine Mindestwärmenutzungspflicht für Neuanlagen (Altanlagen unterliegen dem Bestandschutz). Jede neu errichtete Biogasanlage muss demnach eine 60%ige Wärmenutzung (einschließlich des Eigenbedarfs der Anlage, z.B. zum Erwärmen der Gülle) nachweisen. Die KLU begrüßt diese Verpflichtung. Wünschenswert wäre jedoch eine noch höhere und in jedem Falle sinnvolle Wärmenutzung.

14. Der Biogassektor ist nach Ansicht der KLU bisher insgesamt zu sehr auf die Strom- und zu wenig auf die Wärmeproduktion und –nutzung ausgerichtet worden. Biogasanlagen mit Biogasverstromung vor Ort (basierend auf Reststoff- und Abfallbiomasse) sollten künftig von ihrer Dimensionierung auch am Wärmebedarf ausgerichtet sein. Kleine, regionale und effiziente Nahwärmesysteme bieten umfangreiche Möglichkeiten der Wärmenutzung in anliegenden Wohn- und Wirtschaftsgebäuden.

15. Es gibt aus der Vergangenheit eine Reihe von Beispielen, bei denen die Nutzung der Wärme aus der Biogasverstromung wenig sinnvoll erscheint. So ist z.B. die Beheizung von Spargelfeldern mit der anfallenden Wärme aus der Biogasverstromung nur deshalb vorgenommen worden, weil Wärme so kostengünstig zu Verfügung stand und der Schwellenwert für den Erhalt des KWK-Bonus überschritten werden musste. Eine sinnvolle Wärmenutzung setzt voraus, dass bei einer Biogasverstromung vor Ort die spätere Wärmeabnahme als entscheidende Steuerungsgröße bei der Planung und Dimensionierung der Anlage heran gezogen wird.

16. Die Alternative zum oben skizzierten Vorgehen beginnt damit, Biogas auf Erdgasqualität zu reinigen (Biomethan). Um den Brennwert auf Erdgasniveau anzuheben, müssen durch Entschwefelung, Verdichtung sowie Kühlung/Trocknung u.a. Wasserdampf, Schwefelwasserstoff und Kohlendioxid abgetrennt werden. Das so erzeugte Biomethan kann dann in das Erdgasnetz eingespeist und transportiert werden.

Diese Aufbereitung ist mit Kosten verbunden. Hierbei ist es unerheblich, ob das System, Biogas aus einzelnen Biogasanlagen zu sammeln und zentral aufzu-

bereiten, linear oder sternförmig oder aus diesen Formen gemischt angelegt ist.⁴⁰ Sie hat jedoch den Vorteil, dass Biomethan anschließend dort verstromt werden kann, wo auch die effizienteste Nutzung der Wärme zu realisieren ist. Sie hat daher ökologische Vorteile.

17. Biomethan kann nicht nur verstromt, sondern auch analog zu Erdgas in bestehenden technischen Geräten verwendet werden (Haushalt, Industrie, Verkehr). Gegenzurechnen ist jedoch der technische und finanzielle Aufwand bei der Aufbereitung (Reinigung) und Einspeisung. Ferner ist für die Anpassung des Brennerts eine Einstellung auf die Qualität des anliegenden Erdgasnetzes erforderlich, wofür fossile Gase verwendet werden. Für kleine Biogasanlagen ist der finanzielle Aufwand der Aufbereitung daher nicht wirtschaftlich. Stattdessen bietet sich die Einrichtung eines Biogassammelsystems mit zentraler Aufbereitung (s.o.) an. In Deutschland waren 2012 lediglich 107 Anlagen in der Lage, Biogas zu Biomethan aufzubereiten.⁴¹ Hier empfiehlt die KLU vermehrte Forschung zur Effizienzsteigerung und Kostenreduktion.

18. Biomethan ist wie fossiles Erdgas und zusammen mit diesem speicherbar. Es kann daher zum Ausgleich von Schwankungen bei Solar- und Windenergie herangezogen werden. Für die Bereitstellung von Strom sollte Biomethan daher nicht im Grundlastbereich, sondern vorrangig als Regelenergie zur Überwindung von Engpässen in der Strombereitstellung aus anderen regenerativen Quellen dienen.

2.2 Schiefagen bei Flächennutzung und Pflanzenbau

19. Nachteilige ökologische Folgen der Biogaserzeugung resultieren unter anderem daraus, dass bei der Konzeption des Förderungsinstruments agrarökologische Aspekte und Auswirkungen der Anreizstruktur nicht bzw. später nur unzureichend berücksichtigt wurden. Die Fehlentwicklungen werden im Folgenden exemplarisch anhand des Maisanbaus dargestellt. Die KLU weist jedoch darauf hin, dass es auch beim Anbau anderer Energiepflanzen mit ähnlicher Ertragsleistung, z.B. Zuckerrübe, zu vergleichbaren negativen Umweltwirkungen kommen kann.

20. Das bevorzugte Substrat für die Biogasgewinnung ist derzeit Silomais (Maissilage), der wegen seiner

relativ kurzen Vegetationszeit, der hohen Hektarerträge, des hohen Energiegehalts und der guten Siliereignung höchste Methan-Hektar-Erträge zu geringen Kosten (höchste Flächeneffizienz) bereitstellt. Entsprechend sind parallel zum Biogasanlagenzubau die Anbauflächen für Biogasmais auf deutschlandweit 800.000 ha (2012) gestiegen.⁴² Dieser Zuwachs erfolgte regional und lokal stark unterschiedlich. Zum Energiemais kommen weitere 1,8 Mio. ha Futtermais hinzu (ebenfalls je nach Region sehr unterschiedlich), die den Ausbau der Viehhaltung in Deutschland (Veredlungswirtschaft) widerspiegeln. Beide Entwicklungen verstärken sich teilweise gegenseitig, da sowohl für wieder wachsende Schweine- und Geflügelbestände⁴³ als auch für die damit kombinierten, Gülle verwertenden Biogasanlagen Mais gebraucht wird. Der Maisanteil an der Gesamtackerfläche beträgt damit heute bereits 22 %. In einigen Regionen Deutschlands ist Mais zu einer die Fruchtfolgen und das Landschaftsbild dominierenden Kultur geworden.

21. Die hohen mit Biogasmais zu erzielenden Deckungsbeiträge führen zu Verzerrungen auf dem Pachtmarkt und verdrängen andere Nutzungen. Die konjunkturelle Flächenstilllegung, zwischenzeitlich bis zu 15% der landwirtschaftlich genutzten Fläche, wurde bereits vor Jahren abgeschafft. Inzwischen können Milchviehbetriebe mit Weidehaltung und Ökobetriebe nicht mehr wachsen, im Extremfall wird ihre Existenz in Frage gestellt, weil beim Ablauf und Neuabschluss von Pachtverträgen subventionsbedingt konkurrenzstärkere Biogasbetriebe das Rennen machen, um anschließend Grünland umzubrechen und auf den Flächen Silomais anzubauen. Die Folgen sind nicht nur ökologisch nachteilig, sondern führen auch zu sozialen Spannungen. Dabei trägt die in BGA erzeugte Energie beispielsweise lediglich zu 3,4% zur Deckung des Stromverbrauchs bei.⁴⁴ Strom aus anderen regenerativen Energien (v.a. Windenergie) sind wesentlich kostengünstiger⁴⁵ und flächeneffizienter. Um 10 GWh Strom pro Jahr zu produzieren, bedarf es einer Fläche von 0,3 ha für ein effizientes Windrad oder 8 ha Photovoltaikanlagen (meist auf Dächern). Will man eine entsprechende Strommenge in einer Biogasanlage nur mit nachwachsenden Rohstoffen (Trockenfermentation) erzeugen, benötigt man rund 400 ha für den Anbau der Substrate. Dieses Beispiel zeigt drastisch, dass landwirtschaftlich zu nutzende Flächen dem Anbau von Nahrungs- und Futtermitteln vorbehalten sein sollten.⁴⁶

2.3 Mais – Vom Segen zum Fluch?

22. Mais gehört, wenn er räumlich stark konzentriert und in Monokulturen angebaut, d.h. nicht in die Fruchtfolgen eingebunden wird, nach Einschätzungen der Kommission Bodenschutz beim Umweltbundesamt (KBU)⁴⁷ zu einer Kultur mit erhöhtem Gefahrenpotenzial für Böden und Gewässer durch Erosion, Bodenverdichtung sowie Nährstoff- und Pflanzenschutzmittelauswaschung. Hinzu kommen die hohe Humuszehrung und die geringe Eignung als Lebensraum, z.B. für ackerbrütende Vogelarten, und eine dadurch bedingte Verarmung der Artenvielfalt. Ferner wird die Ausbreitung von Schädlingen wie Maiszünsler und Maiswurzelbohrer begünstigt. Weitere Begleiterscheinungen sind die Veränderung des Landschaftsbildes mit nachteiligen Folgen für Landschaftsästhetik und Tourismus.

23. Der hohen Humuszehrung des Mais (bei Silomais wird nahezu die gesamte organische Masse vom Feld abgefahren, was laut VDLUFA zu einem Humusbedarf von 560-800 kg Humus-C/ha pro Jahr führt) kann jedoch entgegengewirkt werden, wenn die im Biogasprozess anfallenden Gärreste im Rahmen der guten fachlichen Praxis als Dünger zurückgeführt werden. Je nach Bedingungen kann sich dabei eine nahezu ausgeglichene Humusbilanz ergeben. Zusätzlich kann die Humusbilanz durch das Anbauverfahren selbst verbessert werden, z.B. durch reduzierte Bodenbearbeitung, Mulchsaaten und Zwischenfruchtanbau (z.B. Futterroggen) vor Mais. Letzterer mindert auch das Erosions- und Auswaschungsrisiko erheblich.

24. Die potenziell negativen Wirkungen auf Boden, Klima, Gewässer und Biodiversität werden bei Landnutzungsänderungen (Grünlandumbruch) noch verstärkt. Die hohe wirtschaftliche Attraktivität des Maisanbaus führt zu vermehrtem Grünlandumbruch. Nach Grünlandumbruch werden erhebliche Stickstoffmengen mineralisiert und CO₂ durch Humusabbau freigesetzt. Durch Grünlandumbruch auf Mineralböden wurden bundesweit im Jahr 2011 1,4 Mio t CO₂ aus Humusverlusten emittiert und 49.000 t N freigesetzt. Die nationale Treibhausgasberichterstattung setzt für einen deutschen Durchschnittsboden einen Verlust von insgesamt 17,4 t Kohlenstoff und 1,2 t Stickstoff je Hektar nach Grünlandumbruch an, die über einen Zeitraum von 20 Jahren freigesetzt

werden.⁴⁸ Nimmt man einen Humusverlust von 36% im Oberboden⁴⁹ an, so liegen die geschätzten Verluste bei 28 t Kohlenstoff und 2,2 t Stickstoff je Hektar. In Feldexperimenten wurden Humusverluste von 1 - 3 t Kohlenstoff je Hektar im ersten Jahr nach Umbruch gemessen.⁵⁰

25. Mais weist eine besondere Verträglichkeit gegenüber Wirtschaftsdüngergaben auf und toleriert erhöhte Nährstoffgaben. Er ist auch deshalb in Gebieten mit intensiver Tierhaltung die Kulturpflanze der Wahl, nicht nur wegen seines hohen Futterwerts, sondern auch wegen seiner ausgeprägten Gülletoleranz. Hohe Herbstnitratwerte infolge einer über den Bedarf hinausgehenden Gülleausbringung, bei der nicht nur die Düngewirkung, sondern auch die Entsorgung eine Rolle spielt, bedingen ein erhöhtes Auswaschungspotenzial der mineralischen N-Fraktion nach Mais im Herbst vor Beginn der Sickerwasserperiode. Verstärkt wird dieser Effekt dadurch, dass eine Nachdüngung im Bestand aus technischen Gründen von den meisten Betrieben nicht realisiert werden kann und die gesamte Nährstoffausbringung, trotz später N-Aufnahme durch die Pflanzen, zur Aussaat erfolgt. Die Folge sind hohe Nährstoffgehalte im Gesamtsystem mit einer suboptimalen Nährstoffeffizienz. Wenn zusätzlich anfallende organische Nährstoffe aus Gärresten untergebracht werden müssen, verschärft sich dieses Problem.

26. In den Veredlungsregionen Nordwest-Deutschlands zeigen sich die Auswirkungen des Maisanbaus (als Biogassubstrat und Futtermittel) besonders drastisch. Niedersachsen gehört zu den Bundesländern mit der höchsten Viehbesatzdichte (regional z.T. >3 GV/ha) und der höchsten Biogasanlagenleistung. Ende 2011 erzeugten hier etwa 1.300 Biogasanlagen rund 5 Mio. MWh Strom, womit sie 10% des gesamten Strombedarfs Niedersachsens deckten. Seit der EEG Novelle 2004 hat sich die Anlagenanzahl damit mehr als vervierfacht.⁵¹ Im gleichen Zeitraum ist die Energiepflanzenanbaufläche (fast ausschließlich Mais) von 4.600 ha (2004) auf 205.000 ha (2011) gestiegen, wofür die Ackerfläche zu Lasten des Grünlands ausgeweitet wurde und Silomais andere Kulturen (v.a. Sommergetreide und Zuckerrüben) verdrängte. Mittlerweile wird in Niedersachsen rund ein Drittel des angebauten Maises zu Biogas vergoren. Parallel zu dieser Entwicklung wurden die Schweinehaltung und dafür auch der Anbau von Futtermitteln ausgeweitet, so dass der Maisanteil an der Landwirtschaftsfläche

in einigen Gemeinden bereits über 40% beträgt und hier unstrittig das Landschaftsbild prägt.⁵²

27. In diesen Regionen treffen hohe Maisflächenanteile, ein hohes Wirtschaftsdüngeraufkommen, Wirtschaftsdüngerimporte aus den Niederlanden und zusätzliche Nährstoffe aus dem NawaRo-Anteil der Gärreste zusammen. Vielerorts führt dies zu einer lokalen Überlastung des Stickstoffkreislaufs. Diese Zusammenhänge lassen sich mittlerweile auch an hohen und wieder ansteigenden Nitratgehalten des Grundwassers nachvollziehen. Im Endeffekt werden die bereits durch die Tierhaltung verursachten Umweltprobleme durch die in diesem Falle unheilige Allianz mit Biogas weiter verschärft. Die Ergebnisse eines Modellvorhabens in Niedersachsen zeigen, dass nach Grünlandumbruch und folgendem Energiepflanzenanbau mit einem Nitratgehalt im Sickerwasser von bis zu 162 mg NO₃/l zu rechnen ist.⁵³ Die Langzeitbeobachtung des OOWV⁵⁴ zeigt für 16 Messstellen des Wasserwerks Großenkneten, dass die mittleren Nitratgehalte des oberflächennahen Grundwassers seit dem Minimum 2004 wieder kontinuierlich ansteigen. Vermutet wird, dass auch der Anbau von Biogasmais und die Ausbringung von Gärresten hierfür mitverantwortlich sind.⁵⁵

Ein nicht an den Pflanzenbedarf und den Standortbedingungen, v.a. den Böden, angepasstes Düngemanagement kann diese Situation verschärfen, insbesondere dann, wenn die Gärreste aufgrund begrenzter Lagerkapazitäten entgegen den Vorgaben der Düngeverordnung (DüV) im Herbst auf die Maisstoppel ausgebracht werden. Die Lagerkapazität für Gärreste beträgt derzeit (nach EEG 2012) 5 Monate⁵⁶, was die KLU nicht für ausreichend hält, um deren Ausbringung wie von der DüV gefordert an den Pflanzenbedarf und die Bodenbedingungen anzupassen. EEG und DüV sind derzeit nicht kohärent. Wenn Mais in Selbstfolge angebaut wird, besteht nur im Frühjahr ein pflanzenbaulich zu begründender Bedarf, Gülle oder Gärreste auszubringen. Bei nicht bedarfsgerechter Ausbringung am Ende der Vegetationsperiode, verbunden mit herbstlichen Regenerationsereignissen und negativer Humusbilanz⁵⁷ steigt die Gefahr für Nährstoffeinträge in Oberflächen- und Grundwasser deutlich. Angesichts der Überfrachtung mancher Bilanzräume mit Wirtschaftsdüngern und Gärresten sollte ermittelt werden, ob diese Regionen den weiteren Ausbau von Tierhaltungs- und Biogasanlagen überhaupt verkraften können, bzw. wie die

nährstoffreichen Gärreste in Regionen mit Nährstoffbedarf exportiert werden können, z.B. nach Separierung oder Aufbereitung. Die Nährstoffüberschüsse in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen werden sich ohne überregionale Nährstoffausgleichskonzepte nicht mindern lassen.

28. Umweltwirkungen auf aquatische und terrestrische Systeme lassen sich nur schwer direkt dem Energiepflanzenanbau zuordnen, da diffuse Effekte einerseits nicht zeitnah erfasst werden und Umweltwirkungen andererseits stark von der vorherigen Nutzung, dem Betriebsmanagement und der Sensitivität des Standortes abhängen. Die Beurteilung der Wirkung des Energiepflanzenanbaus muss daher immer im Vergleich zur alternativen Flächennutzung erfolgen, da auch die konventionelle Nahrungs- und Futtermittelproduktion Einfluss auf die Qualität von Boden und Gewässer hat. Eine ausführliche Begutachtung der Umweltwirkungen und kulturartenspezifische Anbauempfehlungen finden sich in Veröffentlichungen von vTI (2008)⁵⁸ und DWA (2010).⁵⁹ Die KLU empfiehlt, diese Anbaumaßnahmen umzusetzen.

29. Der Maisanbau ist wegen der im Vergleich zu anderen Kulturen hohen Deckungsbeiträge auch auf suboptimale Standorte vorgedrungen, etwa die Geest in Schleswig-Holstein (hohe Durchlässigkeit der Böden). Solche marginalen Standorte weisen oft eine höhere ökologische Sensibilität auf und sind damit stärker im Hinblick auf Erosion, Nährstoffaustrag usw. gefährdet. Da für die energetische Nutzung ausschließlich Silomais verwendet wird, erfolgt Maisanbau oft mehrere Jahre hintereinander auf demselben Standort, weil die kontinuierliche Anlieferung von Substrat an die Biogasanlage gesichert werden muss (vertragliche Bindungen, Lieferverpflichtungen etc.). Als Folge kann es zu einem Verlust an organischer Substanz im Boden mit entsprechend negativen Begleiterscheinungen kommen⁶⁰ (vgl. TZ 22 ff). Der Humusverlust wirkt sich auch negativ auf das Wasserhalte- und -infiltrationsvermögen aus. Um die negativen Auswirkungen in Grenzen zu halten, haben in Schleswig-Holstein mehrere Organisationen und Institutionen Empfehlungen zur Optimierung des Maisanbaus herausgegeben.⁶¹ Auch der DWA hat entsprechende Empfehlungen erarbeitet.⁶² Ihre Umsetzung ist allerdings bisher freiwillig.

30. Weiterhin ist zu verhindern, dass die mit der Biogasproduktion verbundene Ausbringung von Gär-

resten insbesondere durch die Zugabe zahlreicher Kosubstrate (Küchen- und Kantinenabfälle, Inhalte von Fettabscheidern, Rückstände aus der Lebensmittel-/Futtermittelproduktion, Rückstände aus technischen Prozessen, etc.) Gefahren für Umwelt und Gesundheit nach sich ziehen. Dazu gehören Einträge von Schwermetallen und Spurenstoffen, mikrobiologische Einträge und pathogene Keime. Eine vollständige Hygienisierung und die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben des Kreislaufwirtschaftsabfallgesetzes (Bioabfallverordnung und Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsverordnung) und der Düngemittelverordnung sind daher einzuhalten. Rückstände von Antibiotika aus der Tierhaltung sowie antibiotikaresistente ESBL- und MRSA-Bakterien wurden ebenfalls bereits in Gülle und Gärprodukten nachgewiesen.^{63 64} Allerdings ist bei Abfallvergärungsanlagen eine Hygienisierung vorgeschrieben und bei landwirtschaftlichen Biogasanlagen kommt es in der Praxis eher zu einer Reduktion / Abtötung der pathogenen Keime im Fermenter.

31. Auch von Biogasanlagen selbst kann bei unzureichendem technischen Standard eine potenzielle Umweltgefahr ausgehen. Störfälle der Vergangenheit belegen, dass austretende Gärreste, Gülle und Sickerwässer vor allem Oberflächengewässer belasten und zu Fischsterben und Verunreinigungen des Grundwassers führen können. Eine deutschlandweite Übersicht zu Störfällen und Havarien mit zum Teil erheblichen Umweltschäden wird vom Verbund der Bürgerinitiativen „Initiativen mit Weitblick“ bereitgestellt.⁶⁵

32. Die steigende Produktion von Energiepflanzen kann weiterhin ökologisch ungünstige agrarstrukturelle Veränderungen hervorrufen. Der verstärkte Wettbewerb um Nutzflächen für die Nahrungs- und Futtermittelerzeugung führt mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht zu Versorgungsengpässen in Deutschland. Jedoch kommt es zu Verschiebungen in den Agrarhandelsbilanzen, weil insgesamt mehr Agrarprodukte nachgefragt werden. Beispielsweise kann aus der Flächenbelegung durch Bioenergie eine Notwendigkeit zur Erhöhung der Futtermittelimporte resultieren. Die Umweltschäden, die dann durch die zusätzliche Futtermittelproduktion in Drittländern entstehen, sind indirekte Effekte der Bioenergieausweitung in Deutschland (sog. leakage-Effekt). Die Innutzungnahme von Flächen mit hohem ökologischem oder naturschutzfachlichem Wert (z.B. Dauergrün-

land, Nieder- und Anmoorstandorte sowie Stilllegungsflächen) ist besonders kritisch. Der Umbruch von Dauergrünland und die Wiedernutzungnahme ehemaliger Stilllegungsflächen für den Energiepflanzenanbau führen durch Freisetzung klimaschädlicher Treibhausgase (Kohlenstoffdioxid und Lachgas) zu einer Umwandlung von Kohlenstoffsinken in -quellen. Gedrainte Grünländer auf Moor- und Anmoorstandorten setzen erhebliche Mengen an Treibhausgasen durch Torfschwund frei. Werden diese umgebrochen, so beschleunigt sich der Torfschwund. Die nationale Treibhausgasberichterstattung schätzt, dass sich der Torfschwund bei Ackernutzung in etwa auf 11 t Kohlenstoff je Hektar und Jahr verdoppelt. Im Jahr 2011 wurden 1,3 Mio t CO₂ aus Äckern nach Grünlandumbruch emittiert. Wechselfeuchte und nasse Nieder- und Anmoorstandorte haben u.a. für Wiesenbrüter, feuchtliebende Staudenflora und Moorvegetation erhebliche Bedeutung. Der Umbruch und die Nutzung von naturschutzfachlich bedeutsamen Flächen laufen daher den Zielen der Nationalen Biodiversitätsstrategie zuwider.

33. Durch die gesetzlich gesicherte, hohe Vergütung der Energiepflanzenproduktion wurde eine ökonomisch starke Konkurrenz gegenüber traditionell wirtschaftenden, weniger wettbewerbsfähigen Betrieben (Milchvieh, Schafhaltung) geschaffen. Diese werden infolge steigender Pachtpreise vielerorts von Energie- mais anbauenden Betrieben verdrängt. Insbesondere auf Grenzertragsstandorten wird die aus Naturschutzgründen günstige Fortführung der Grünlandnutzung für die Milch- und Fleischproduktion zunehmend unrentabler. Mit den guten Verdienstmöglichkeiten für den Anbau von Energiepflanzen sinkt die Attraktivität zur Teilnahme an Naturschutzprogrammen und Umweltmaßnahmen. Der Energiepflanzenanbau verursacht somit indirekt höhere Kosten für Umweltmaßnahmen und behindert deren Umsetzung, einschließlich der Umstellung auf den Ökologischen Landbau.⁶⁶ Er wirkt sich damit zusätzlich negativ auf Umwelt-, Klima- und Naturschutz aus und konterkariert umweltpolitische Erfolge der letzten 20 Jahre.

3. Handlungsbedarf erkennen und umsetzen

34. Als Reaktion auf die beschriebenen Umweltwirkungen ist der Gesetzgeber bestrebt, die Förderstruktur des EEG Schritt für Schritt gemäß den Erfahrungen aus der Praxis zu verbessern. Mit der EEG Novellierung 2012 wurden erste Maßnahmen zur Begrenzung der negativen Umweltwirkungen bereits umgesetzt. Die Änderungen sind u.a.:

- Abschaffung des NaWaRo-Bonus bzw. des Gülle-Bonus,
- Etablierung von zwei Einsatzstoffvergütungsklassen⁶⁷, wobei ökologische vorteilhafte Substrate, um 2 Ct/kWh_(el) höher vergütet werden,
- Begrenzung des Einsatzes von Mais und Getreidekorn auf 60 Masse% am Substrateinsatz,
- gesonderte Förderung von kleinen Gülleanlagen (bis 75 kW_{el})⁶⁸,
- Mindestwärmenutzung (siehe hierzu aber TZ 13 ff.),
- Anreiz zur flexiblen Stromproduktion (Marktpremie, für BGA zusätzlich Flexibilitätsprämie) und
- verpflichtende Direktvermarktung für neue BGA > 750 kW_{el} ab 2014.

Mit diesen Neuregelungen wurden Maßnahmen für die relative Begrenzung des Maiseinsatzes je Anlage vorgenommen. Der Zubau jeder weiteren, neuen Anlage hingegen wird unter den derzeitigen gesetzlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen auch künftig mit einer Ausweitung der Anbauflächen für Energiepflanzen verbunden sein mit der daraus resultierenden, zunehmenden Flächenkonkurrenz.

Mit dem EEG 2012 sind somit zwar erste Schritte getan, um dem übermäßigen Maiseinsatz zu begegnen. Allerdings genießen sämtliche Altanlagen per Gesetz einen auf 20 Jahre gesicherten Bestandsschutz mit entsprechender Vergütung. Dies gilt auch für Anlagen, die den Gülle-Bonus erhalten. Im Zuge eines gemeinsamen Vorschlags zur Dämpfung der Kosten des Ausbaus der Erneuerbaren Energien wurde vom BMU und BMWi gefordert, den Gülle-Bonus, der mit der EEG-Novelle 2009 auch rückwirkend für damals bereits bestehende Biogasanlagen eingeführt wurde, auch für solche Anlagen, die zwischen 2004 und 2008 in Betrieb genommen wurden, mit Wirkung ab 1. August 2013 zu streichen. Der Vorschlag wurde im März 2013 abgelehnt. Aufgrund des rechtlich nicht anfechtbaren Bestandsschutzes ist unter den derzeitigen Bedingungen auch weiterhin mit einem hohen

Einsatz von Mais in Biogasanlagen zu rechnen.

35. Die EEG-Reform 2012 hat die rasante und überhitzte Marktentwicklung bei Biogas bereits gebremst. Der Zubau neuer Anlagen wurde im Vergleich zu den Vorjahren gedrosselt.⁶⁹ Erweiterungen oder Nachrüstungen der Bestandsanlagen können allerdings noch unter die alten Vergütungsregelungen fallen, auch wenn Gülle- und NaWaRo-Bonus mittlerweile abgeschafft wurden. Eine Entscheidung des Bundesgerichtshofs zum Anlagenbegriff und zur Frage, wie diese Nachrüstungen zu handhaben sind, steht bislang noch aus. Anfang Februar 2013 war das Thema „Potenzial und Rolle von Biogas“ Thema des 2. EEG-Dialogs. Die Bundesregierung hat erkannt, dass die etablierte Förderpolitik zu weitreichenden Konflikten geführt hat und zudem erhebliche Kosten verursacht.⁷⁰

Im Vorfeld des Dialogs wurde ein Thesenpapier mit den offenen Fragen formuliert. Diese zeigen, dass man sich über die Fortsetzung der bisherigen Förderung offenbar uneins ist. Es wird u.a. die Frage gestellt, wie viel Ackerfläche in Anbetracht zunehmender Konflikte innerhalb der Landwirtschaft, des Natur- und Landschaftsschutzes für die Biogaserzeugung noch zur Verfügung steht und wie die öffentliche Akzeptanz für den Biogaspflanzenbau zurückgewonnen werden kann. Weiterhin wird die Frage nach einer Obergrenze für die Anbauflächen für Biogaspflanzen und die Fortsetzung der Förderung angesichts der hohen Kosten, begrenzter Möglichkeiten zur Kostensenkung und begrenzter Nutzungspotenziale gestellt. Die Bundesregierung ist bestrebt, Lösungsmöglichkeiten zu finden. Diese richten sich hauptsächlich auf alternative Kulturen und Substrate (Rest- und Abfallstoffe). Weiterhin wird die Frage nach der Fortführung der gesonderten, höheren Förderung für kleine Anlagen gestellt.

Die KLU begrüßt die kritische Auseinandersetzung der Bundesregierung mit der Biogas-Förderpolitik. Sie hält es für dringend erforderlich, die Förderung des Ausbaus erneuerbarer Energien an den laufenden Erkenntnisfortschritt anzupassen und bei Fehlentwicklungen gegenzusteuern. Die KLU wird diesen Prozess weiterhin kritisch begleiten.

4. Ziele einer umweltschonenden, multifunktionalen Bioenergie-Erzeugung

36. Die KLU hält eine Neuausrichtung der Biogasförderung und eine Optimierung der Bestandsanlagen für dringend geboten.

Die Förderung von Biogasanlagen war eine politische Entscheidung, die zu stark auf den schnellen Ausbau der Stromerzeugung aus Anbaubiomasse fokussiert war. Multifunktionale Aspekte der Landnutzung und ökologisch vorteilhafte Synergieeffekte wurden weitestgehend außer Acht gelassen. Im Sinne einer nachhaltigen Förderpolitik sollte nicht nur das Ziel verfolgt werden, regenerative Energie zu gewinnen, sondern darüber hinaus nicht marktgängige, aber gesellschaftlich erwünschte externe Leistungen („Koppelprodukte“) in die Betrachtung einfließen zu lassen und diese in den Bereichen Natur- und Umweltschutz bereitzustellen. Mit der bisherigen Förderung sind politische Anreizstrukturen und Instrumente geschaffen worden, die mit dem Umwelt-, Klima- und Naturschutz z.T. deutlich im Konflikt stehen. **Daher sollte es keinen weiteren Ausbau der auf Anbaubiomasse (NaWaRo) basierenden Biogaslinien geben.** Die KLU ist der Auffassung, dass künftig nur noch solche Anlagen gefördert werden sollten, die den folgenden Zielen entsprechen und die generell auch für die Landwirtschaft im Allgemeinen gelten sollten:

Gewässerschutz: Es werden positive Leistungen für den Gewässerschutz erbracht. Einträge von Sedimenten und Nährstoffen in Oberflächengewässer werden vermieden und Nitrat und PSM-Einträge ins Grundwasser minimiert.

Bodenschutz: Böden werden durch den Anbau nicht in ihrer Struktur, ihrem Humusgehalt, ihrer Erosionsanfälligkeit sowie hinsichtlich ihrer Fruchtbarkeit und ihres Leistungsvermögens beeinträchtigt, sondern möglichst gefördert (z.B. durch den Anbau von Leguminosen und anderen humusmehrenden Kulturen).

Biodiversität: Die Biodiversität wird durch den Anbau der für die Substrate zu verwendenden Kulturen nicht gefährdet, sondern verbessert (Neue Fruchtfolgeglieder, Bienenweiden durch Anlegen von Blühstreifen, Schaffung von Rückzugs- und Brutplätzen und Grünland).

Klimaschutz: Der jeweilige Biogaspfad spart gegenüber der fossilen Variante mindestens 50 % THG-Gase ein⁷¹, wobei in dieser Bilanz indirekte Landnutzungseffekte mitberücksichtigt werden.

Agrarstruktur: Die agrarstrukturellen Gegebenheiten bleiben mindestens erhalten oder werden agrarökologisch verbessert bzw. positiv weiter entwickelt (Pachtpreise werden nicht beeinflusst und die Umstellung auf Ökolandbau wird nicht behindert, keine Wettbewerbskonkurrenz für Milchvieh und Agar-Umweltmaßnahmen).

Ernährungssicherheit: Die energetische Verwertung des anfallenden Materials darf die Flächennutzung für die Lebens- und Futtermittelproduktion nicht einschränken (keine Flächenkonkurrenz durch Anbaubiomasse; Verwertung von landwirtschaftlichen Reststoffen bzw. ausschließliche energetische Verwertung von Kulturen mit zusätzlichen Umweltleistungen).

5. Optimierung und Neuausrichtung – Welche Instrumente stehen dafür zur Verfügung?

37. Der Bestandsschutz der Altanlagen lässt im EEG keinen Handlungsspielraum für nachträglich implementierte Restriktionen offen. Daher werden im Folgenden zunächst kurzfristig umsetzbare ordnungs- und förderrechtliche Steuerungsinstrumente aufgezeigt, die im Rahmen des Bestandsschutzes den weiteren Ausbau der Biogasgewinnung auf Maisbasis begrenzen können und alternative Kulturen und Substrate durch die gezielte Honorierung der Synergieeffekte zum Umwelt-, Natur- und Klimaschutz attraktiver machen. Im Vordergrund steht das Ziel, die bereits vorhandenen Biogasanlagen umweltschonender weiter zu betreiben und für mehr Diversität auf den Äckern zu sorgen. Restriktionen würden bei entsprechender Implementierung und Verschärfung des bestehenden landwirtschaftlichen Fachrechts und des Umweltrechts generell gelten, unabhängig vom Verwendungszweck der Kulturen (Nahrungs- und Futtermittelanbau, Anbau von Kulturen für den Betrieb von Alt- und Neuanlagen, stoffliche Verwertung). Es ist Aufgabe des Ordnungsrechts, negative Auswirkungen intensiver landwirtschaftlicher Produktionsweisen auf Böden, Gewässer, Luft und Biodiversität zu verhindern. Die unter TZ 22 ff. beschriebenen Fehlentwicklungen resultieren zwar aus der ökonomischen Bevorteilung des Energiepflanzenanbaus, die Anbau- und Produktionsweisen der Kulturen selbst müssen jedoch der Landwirtschaft selbst zugerechnet werden. Die KLU sieht daher eine dringende Notwendigkeit, das geltende Ordnungs- und Fachrecht anzupassen. Eine Übersicht der vorgeschlagenen Maßnahmen und Empfehlungen enthält Tabelle 1 im Anhang.

5.1 Umweltrecht:

38. Das Umweltrecht (u.a. BBodSchG, BBodSchV, BNatSchG, etc.) legt u.a. Standards der landwirtschaftlichen Produktionsweise fest. Paragraph 17 des BBodSchG definiert die gute fachliche Praxis in der Landwirtschaft (GfP) im Hinblick auf den Bodenschutz. Dieser Paragraph hat jedoch in erster Linie adhortativen Charakter, denn die Nichteinhaltung wird nicht als Ordnungswidrigkeit geahndet. Zu den Grundsätzen der GfP gehören die nachhaltige Sicherung der Bodenfruchtbarkeit und Leistungsfähigkeit des Bodens. Der Anbau von Kulturen und

die Bodenbearbeitung müssen grundsätzlich standortangepasst erfolgen, um die Vorsorgepflicht nach Paragraph 7 BBodSchG zu erfüllen. Bodenabträge (Erosion), schädliche Bodenverdichtungen, -strukturveränderungen, Humusverlust und eine Abnahme der biologischen Aktivität des Bodens sind zu vermeiden. Die KLU empfiehlt, den Paragraph 17 zu verschärfen und die standortangepasste Nutzung rechtsverbindlich näher zu definieren. Die Empfehlungen des DWA, des vTI und das bereits zitierte Merkblatt aus Schleswig-Holstein bieten hierfür eine gute Grundlage. Die hier definierte „Gute fachliche Praxis beim Maisanbau“ sollte um weitere agrarökologisch bedenkliche Kulturen (wie z.B. Zuckerrüben) erweitert werden (vgl. TZ 19) und Rechtsverbindlichkeit erhalten. Damit wäre ein Instrument geschaffen, mit dem der Mais- und z.B. der Zuckerrübenanbau, ob für Futter- oder Energiezwecke, verbindlichen Regelungen zur Begrenzung der unter TZ 19 ff. aufgeführten Begleiterscheinungen unterliegen würde. Die KLU empfiehlt nachdrücklich, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen.

5.2 Förderrecht (Cross Compliance einschließlich GLÖZ):

39. Ferner sieht die KLU einen Bedarf, auch das europäische Förderrecht der Landwirtschaft zu überarbeiten und die standortangepasste Bearbeitung der Flächen in den GLÖZ-Standards rechtsverbindlich festzulegen. Die Anforderungen zur Vermeidung von Erosion und Humusverlusten sind zu erweitern und zu präzisieren.

5.3 Landwirtschaftliches Fachrecht:

40. Die Düngeverordnung ist für die landbauliche Verwertung anfallender Gärrückstände zu erweitern. Insbesondere empfiehlt die KLU, Gärrückstände aus Biogasanlagen vollständig (d.h. auch den pflanzlichen Anteil) in die Obergrenze für Stickstoff aus Wirtschaftsdüngern tierischer Herkunft von 170 kg N/ha jährlich einzubeziehen. Begründet wird dies mit einer zumindest teilweise ähnlichen Stickstoffdynamik im Boden, wodurch die Stickstofffreisetzung (Mineralisierung) und damit Verfügbarkeit für die Pflanzen zeitlich und mengenmäßig nur mit Einschränkungen

möglich ist, so dass aus Gründen der Bestandsführung eine Reserve für ergänzende mineralische N-Düngergaben in Abhängigkeit von Bestandsentwicklung und Witterungsverlauf vorgesehen werden sollte. Zudem ist Gärrückstände-Stickstoff in geeigneter Weise in die Düngebedarfsermittlung und die Düngeplanung des Betriebes aufzunehmen. Die KLU empfiehlt auch eine Gleichstellung der Gärreste mit Wirtschaftsdüngern in anderen umweltrelevanten Regelungen z.B. der Verbringungsverordnung sowie bei der Einrichtung von Güllekatastern. Die KLU beabsichtigt, sich mit der Düngeverordnung im Detail zu befassen und Änderungsbedarf zu gegebener Zeit separat zu veröffentlichen.

5.4 Biogas-Anlagen-Verordnung:

41. Derzeit wird eine Biogas-Anlagen-Verordnung erarbeitet, die Vorgaben zur Emissionsminderung und zur Anlagensicherheit enthalten soll. Die KLU empfiehlt, neben Emissionsgrenzwerten zur Verbesserung der Klimabilanz, die Lagerkapazität für Gärreste auf 9 Monate festzulegen (für Altanlagen jeweils mit Übergangsfristen).⁷² Damit kann sichergestellt werden, dass Gärrückstände als Düngemittel nach guter fachlicher Praxis (d.h. parallel zum Pflanzenbedarf, was in etlichen Fällen eine Beschränkung auf das Frühjahr bedeutet) gelagert und ausgebracht werden.

5.5 Bioabfall-Verordnung

42. Die KLU hat auf die Problematik der Gärrestequivalenz für die landwirtschaftliche Verwertung hingewiesen (vgl. TZ 30). Sie empfiehlt in der Bioabfall-Verordnung zu regeln, welche Gärreste mit welchen Kosubstraten auf welche Flächen ausgebracht werden dürfen. Die Ausbringung in Wasserschutzgebieten sollte nur in Abstimmung mit der zuständigen Wasserbehörde erfolgen. Die Anforderungen des § 52 WHG sollten im Hinblick auf die Ausbringung von Gärresten konkretisiert werden. Die Empfehlungen des DVGW-BGK zur Eignung von Gärresten in Wasserschutzgebieten sollten berücksichtigt werden.⁷³

5.6 Biomasse-Verordnung:

43. Die KLU empfiehlt, Klee-Gras und Luzerne-Gras auch als Hauptfrucht in die Einsatzstoffvergütungskategorie (EVK) II der Biomasse-Verordnung aufzunehmen. Die KLU sieht keinen nachvollziehbaren Grund

dafür, dass die Vergütung bislang nur gezahlt wird, wenn diese Kulturen als Zwischenfrüchte angebaut werden. Insbesondere Betriebe des ökologischen Landbaus, die überwiegend Klee-Gras als Substrat in Biogasanlagen einsetzen, werden durch diese Regelung benachteiligt.

5.7 Erneuerbare Energien Gesetz (EEG):

44. Das zentrale Instrument für die Förderung erneuerbarer Energien im Stromsektor ist das EEG. Biogas ist hier nur eine von mehreren geförderten erneuerbaren Energien. Um die genannten Grundanforderungen bei künftigen (neuen) Anlagen umzusetzen, empfiehlt die KLU den Ausbau von auf Anbaubiomasse basierenden Biogas-Linien unverzüglich einzustellen und die EVK I, die im Wesentlichen NaWaRo enthält, ersatzlos zu streichen. Dadurch wäre der Einsatz von NaWaRo in Neuanlagen vermutlich nicht mehr lohnend, so dass der durch die Förderpolitik induzierten Ausweitung der NaWaRo-Flächen für die energetische Verwendung voraussichtlich die Grundlage entzogen wäre.

Bei Streichung der EVK I sollte eine Überarbeitung der EVK II und eine Aufnahme einiger ökologisch unbedenklicherer Kulturen aus der bisherigen EVK I in die EVK II erfolgen. Voraussetzung ist, dass die Humusbilanz dies zulässt.⁷⁴

45. Im EEG sollte für Altanlagenbetreiber ein attraktives und freiwilliges Umstiegsangebot auf die neue EVK II (ökologisch vorteilhafte Stoffe) geschaffen werden. Voraussetzung für die Umstiegsbereitschaft der Landwirte ist eine ausreichende Differenz der Einspeisevergütung zwischen EVK I (derzeit 6 Ct/kWh_{el}) und EVK II (8 Ct/kWh_{el})⁷⁵. Zu gegebener Zeit muss geprüft werden, ob die derzeitige Differenz von 2 Ct ausreicht, um Landwirte zum Umstieg zu ermutigen, ansonsten müsste sie ggf. korrigiert werden. Die Zahlung eines einmaligen Investitionsbonus für technische Umrüstungen von bestehenden NaWaRo-BGA auf BGA, die daraufhin alternative Substrate vergären können, wäre ein weiterer Anreiz.

46. Um die energetische Verwertung von Landschaftspflegematerial und Extensiv-Grünland auch für Bestandsanlagen des EEG 2009 attraktiver zu gestalten, sollte die Vergütung des eingesetzten Landschaftspflegematerials, ähnlich der Regelung im EEG

2012, ab der ersten eingesetzten Tonne anteilig erfolgen. Der Energieertrag in der Biomasseverordnung sollte auf die tatsächlich erzielten Energieerträge des Landschaftspflegematerials angepasst werden. Von einer Mindesteinsatzmenge sollte abgesehen werden, da es sich oftmals um kleine Mengen (Reststoffe) handelt. Bestandsanlagen, die bisher bereits über 50% Landschaftspflegematerial eingesetzt haben, erhalten Bestandsschutz und weiterhin die bisherige Vergütung.

47. Eine nahezu vollständige und sinnvolle Wärmenutzung sieht die KLU als Grundvoraussetzung für die Förderungswürdigkeit von BGA (vgl. TZ 13-18). Diese sollten prinzipiell nur dort gebaut werden dürfen, wo entsprechende Wärmeabnehmer vorhanden sind. Der dezentralen Wärmeversorgung ländlicher Gebiete sollte bei der Standortwahl und Genehmigung neuer BGA stärkeres Gewicht gegeben werden. Die KLU empfiehlt daher, die Genehmigung neuer Anlagen an die Nachweispflicht einer 70%igen Wärmenutzung (einschließlich Eigenbedarf) zu knüpfen.⁷⁶ Dies erfordert ein individuelles, regionales an den Bedarf (Strom und Wärme) angepasstes Gesamtkonzept der Anlage. Der Wert (und die Knappheit) der Biomasse erfordert eine optimierte Gesamtnutzung der in ihr enthaltenen Energie. Zulässige Alternative sollte sein, das Biogas auf Erdgasqualität zu reinigen und in das Erdgasnetz einzuspeisen. Damit wäre gewährleistet, dass das so erhaltene Biomethan dort genutzt werden kann, wo sowohl Strom als auch Wärme mit optimalem Wirkungsgrad verwertet werden können.

48. Biogas, auch aus Abfall- und Reststoffen, sollte auf Grund seiner Speicherfähigkeit zur bedarfsgerechten Stromerzeugung eingesetzt und nicht mehr der Stromversorgung im Grundlastbereich dienen.⁷⁷ Dazu müssen ausreichende Speichermöglichkeiten, zusätzlich installierte Leistung, Fernsteuerungstechnik der Anlage und ggf. zusätzliche Wärmespeicher verfügbar sein.

49. Über die erwähnten Restriktionen hinaus sieht die KLU einen Bedarf, Anreize für umweltfreundliches Verhalten beim Betrieb von Biogasanlagen zu setzen. Dafür bietet sowohl das EEG als auch die anstehende GAP-Reform Gestaltungsspielraum (Greening, Agrarumweltmaßnahmen der zweiten Säule) (vgl. TZ 51-54). Um den größtmöglichen Effekt zu erzielen und möglichst viele Landwirte zum Einsatz von alternativen Substraten mit positiven Synergieeffekten

zu ermuntern, erscheint eine Kopplung der beiden Instrumente sinnvoll (z.B. den extensiven Aufwuchs von ökologischen Vorrangflächen für die Biogasproduktion zu nutzen).

5.8 GAP-Reform (künftiges Förderrecht):

50. Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (GAP) bietet mit dem verbindlichen Greening diverse Möglichkeiten, auch Landwirte, die Biogas produzieren, zu mehr Umweltschutz zu ermutigen und gleichzeitig Substrate für den Betrieb ihrer BGA bereitzustellen.

51. Die KLU hat in einer früheren Stellungnahme⁷⁸ empfohlen, im Rahmen des „Greenings“ der Direktzahlungen eine dreigliedrige Fruchtfolge mit einem maximalen Fruchtartenanteil von 45% einzuführen. Eine Analyse des vTI zum Greening⁷⁹ zeigt, dass über die Hälfte der (Biogas-) Maisbauern die dreigliedrige Fruchtfolge mit maximalen Flächenanteilen einer Kultur nicht einmal mit einem Anteil von 70% (wie von der EU-KOM ursprünglich vorgeschlagen), einhalten. Die KLU unterstreicht daher ihre Forderung nach einem maximalen Fruchtartenanteil von 45% im Rahmen des Greenings und empfiehlt nachdrücklich die Streichung der EVK I bzw. die Gestaltung eines attraktiven Umstiegsangebots für Altanlagen. Ohne diese Maßnahmen ist zu befürchten, dass Landwirte zu Gunsten des Maisanbaus auf das Greening verzichten und entsprechende Kürzungen ihrer Direktzahlungen in Kauf nehmen.⁸⁰ Bei Streichung der EVK I (für Neuanlagen; entsprechend Umstiegsangebot für Altanlagen) und gleichzeitiger Einhaltung des 45%-Fruchtartenanteils wäre hingegen ein zusätzlicher Anreiz geschaffen, alternative Substrate der EVK II in die Fruchtfolge zu integrieren und diese in BGA einzusetzen.

52. Entsprechend ihrer Stellungnahmen zur GAP-Reform fordert die KLU den Grünlandumbruch konsequent zu verbieten. Grünlanderhalt und die Bereitstellung von ökologischen Vorrangflächen (ÖVF; nach derzeitigem Verhandlungsstand wird deren Anteil in der Anfangsphase der neuen GAP ab 2015 bei 5% der Ackerfläche eines Betriebes liegen, ab 2017 ggf. bei 7%) sind weitere Elemente des angestrebten Greenings der Direktzahlungen. Eine Flächennutzung im Umweltinteresse sollte nach Ansicht der KLU auch dann anerkannt werden, wenn in extensiver Weise eine Bereitstellung von Substraten für BGA (Gras und

Reststoffe von ÖVF) erfolgt. Durch eine attraktive Zusatzvergütung in der EVK II (siehe oben) für die Verwertung von Grünlandschnitten und Reststoffen aus den ÖVF erhält das Greening zusätzliche Attraktivität. Landwirte, die sich an die Greening-Vorgaben halten und anfallendes Pflanzenmaterial zur Stromgewinnung nutzen, würden doppelt belohnt.

53. Weitere Anreize und Fördermöglichkeiten bieten Agrar-Umweltmaßnahmen. Das auf diesen Flächen anfallende Material könnte ebenfalls für die Energiegewinnung genutzt werden. Agrar-Umweltmaßnahmen und -programme sollten daher so erweitert und geändert werden, dass die energetische Nutzung der Reststoffe möglich ist, vorausgesetzt diese steht am Ende der Nutzungskaskade und schränkt die umweltverträgliche Bewirtschaftung nicht ein. Eine entsprechende finanzielle Ausstattung der Zweiten Säule ist dafür unabdingbar.

5.9 Beratung:

54. Die KLU empfiehlt im Rahmen einer intensiven Beratung die Optimierung der bestehenden Anlagen voranzutreiben. Im Mittelpunkt müssen dabei die Verminderung der Verluste (z.B. bei der Substratlagerung), die Erhöhung der Anlageneffizienz (z.B. beim Gärprozess) und die Verbesserung der Wärmenutzung stehen. Das in der Praxis durchgeführte Monitoring belegt, dass es enorme Verbesserungsmöglichkeiten gibt.

6. Ausblick

55. Um die unter TZ 36 beschriebenen Ziele einer nachhaltigen, multifunktionalen Biogaserzeugung umzusetzen, bedarf es aus Sicht der KLU einer Neuausrichtung der Biogas-Förderung. Neben den kurzfristig umzusetzenden Maßnahmen im Ordnungs- und Förderrecht zur Eindämmung ökologischer Fehlentwicklungen bei den Bestandsanlagen, muss sich die Förderung künftig überwiegend auf solche Biogasanlagen richten, die ohne Anbaubiomasse auskommen, auf Abfall- und Reststoffen basieren und neben der Gewinnung regenerativer Energien als „Koppelprodukt“ weitere, gesellschaftlich nachgefragte Güter in den Bereichen Natur- und Umweltschutz bereitstellen, regelbar sind und die Abwärme sinnvoll nutzen. Die Förderung solcher Biogasanlagen ist zwar mit Kosten verbunden, sie honorieren gleichzeitig jedoch zusätzliche externe Leistungen.

56. Zu beachten ist generell, dass eine Überlastung des agrarökologischen Stickstoffkreislaufs (durch Futtermittelzukauf, Wirtschaftsdüngerausbringung, Gärreste) insbesondere in den Viehhaltungsregionen Deutschlands dazu führt, dass die Grenzwerte der Nitratrichtlinie im Grundwasser überschritten und die Ziele der WRRL nicht erreicht werden. Gärreste enthalten leicht pflanzenverfügbare Nährstoffe, unabhängig davon, welches Substrat eingesetzt wurde. Diese stellen zwar einerseits wertvolle Düngemittel dar, können andererseits aber auch zu einer Überlastung des Nährstoffhaushalts und zu Austrägen in Gewässer und die Luft beitragen. Die KLU unterstreicht daher die Notwendigkeit, dass vor jeder Genehmigung einer neuen BGA durch den Betreiber nachgewiesen werden muss, dass auf den landwirtschaftlichen Nutzflächen auf denen die anfallenden Gärreste ausgebracht werden sollen, die Grenzwerte der Dünge-VO (für organische Düngemittel und N-Bilanzüberschüsse) eingehalten werden können und ausreichend Potenzial zur effizienten Verwertung des Stickstoffs vorhanden ist. Bei einzelbetrieblichen Betrachtungen ist die Hoftor-Bilanz anzuwenden. Die KLU weist ferner darauf hin, dass die Humuswirkung, Treibhausgasemissionen und das Nitrat-Auswaschungspotenzial von Gärresten noch nicht abschließend geklärt sind.

57. In Regionen mit geringerem Viehbesatz können kleine, dezentrale und regelbare Abfall- und Reststoffverwertungsanlagen sowie Bio-Biogasanlagen eine Möglichkeit darstellen, Wärme, Energie und Düngemittel bereitzustellen. Nach Meinung der KLU sollte wie bereits erwähnt das Ziel solcher Anlagen nicht nur in der Bereitstellung regelfähigen Stroms, sondern in gleichem Maße die dezentrale Wärmebereitstellung sein.

58. Unter dem Begriff Bio-Biogasanlagen werden BGA verstanden, die im ökologischen Landbau der regenerativen Energieerzeugung dienen. Mit der Ausbringung der Gärreste können diese insbesondere in viehlosen Betrieben zu einer Nährstoffrückführung beitragen. Bio-Biogasanlagen erbringen zusätzliche Umweltleistungen, denn neben Wirtschaftsdüngern werden vor allem Klee-Gras und Luzerne-Gras als Substrat eingesetzt. Vorher ist jedoch zu prüfen, ob die aufgewachsene Biomasse als Futtermittel zu nutzen ist. Klee und Luzerne gehören zu den stickstofffixierenden Pflanzen (Leguminosen); aufgrund der intensiven Durchwurzelung und langen Bodenbedeckung haben sie eine die Bodenfruchtbarkeit verbessernde Wirkung. Klee-Gras wird im ökologischen Landbau als wesentliches Element der Fruchtfolge für den Erhalt der Bodenfruchtbarkeit angebaut. Ohne Verwertungsmöglichkeiten in der Tierhaltung wird Klee-Gras in Ackerbaubetrieben überwiegend zur Gründüngung genutzt; somit werden auf diesen Flächen kein direkter Ernteertrag und Erlös erzielt. Die Verwertung in BGA stellt somit für viehlose Betriebe einen zusätzlichen Mehrwert dar. Es können Synergieeffekte hinsichtlich Fruchtfolge, innerbetrieblicher Nährstoffversorgung und Unkrautregulierung genutzt werden. Darüber hinaus bieten die vielfältigen Produktionsstrukturen und die häufigen betrieblichen Be- und Weiterverarbeitungsaktivitäten von Ökoberrieben gute Möglichkeiten der Wärmenutzung.⁸¹

59. Die Verwendung von ökologisch vorteilhaften Kulturen in Bio-Biogasanlagen erbringt neben den innerbetrieblichen Synergieeffekten weitere positive Umweltleistungen für den Gewässer- und Bodenschutz sowie den Erhalt der Biodiversität und des Klimaschutzes (weniger THG-Emissionen durch Anbau von Leguminosen, Verzicht auf Mineraldünger, weniger CO₂- und N₂O-Emissionen bei Gärresten). Sie entsprechen daher den unter TZ 36 definierten Zielen und sollten als alternative Bioenergielinie zukünftig stärker gefördert werden. All das gilt genauso für

konventionelle Betriebe, wenn sie Klee-Gras u.ä. verwerten. Würde ein Teil des Silomaises durch Klee-Gras ersetzt, könnten viele negative Umweltwirkungen deutlich abgemildert werden (z.B. Erosionsschutz auf besonders erosionsgefährdeten Standorten, Ausgleich der Humusbilanz, Verbesserung der Bodenfruchtbarkeit, Auflockerung von Fruchtfolgen, etc.). In diesem Zusammenhang verweist die KLU nochmals auf die Forderung, Klee-Gras und Luzerne auch als Hauptfrucht in die EVK II der Biomasseverordnung aufzunehmen, um eine Benachteiligung von Biolandwirten zu vermeiden.

60. Die Verwertung von Grünlandaufwüchsen aus extensiver Bewirtschaftung stellt eine weitere Möglichkeit dar, nachhaltig und naturverträglich zur Energieversorgung beizutragen, die vielfältigen Kulturlandschaften zu erhalten und gleichzeitig den Lebensraum vieler gefährdeter Tier- und Pflanzenarten zu sichern. Schätzungen des DVL und des NABU zeigen, dass das verfügbare Flächenpotenzial in Deutschland bei rund 900.000 Hektar liegt. Das Energiepotenzial beläuft sich auf 12 PJ pro Jahr und kann bei einer Energiegewinnung aus Straßenbegleitgrün um weitere 1,2 PJ/a erhöht werden.⁸² Die KLU weist jedoch darauf hin, dass die energetische Verwertung von Grünlandaufwüchsen aus extensiver Bewirtschaftung nur dann zielführend ist, wenn die Nutzung als Viehfutter oder Einstreu nicht mehr stattfindet und auch nicht mehr etabliert werden kann. Hier gilt der gleiche Grundsatz: Die energetische Verwertung sollte am Ende der Nutzungskaskade stehen. Sie darf nicht in Konkurrenz zur Beweidung und landwirtschaftlichen Tierhaltung treten, da durch die extensive Beweidung großflächig Hutungen, Bergwiesen/-weiden, Heiden und Feuchtgebiete mit der speziellen Flora und dem typischen Landschaftsbild erhalten werden.

Die energetische Verwertung von extensivem Grünland hat unter diesen Prämissen mehrere ökologische Vorteile und stellt Synergieeffekte zum Umwelt- und Naturschutz bereit. Sie kann die dauerhafte Bewirtschaftung und Offenhaltung der Landschaft gewährleisten und damit deren Erholungswert sichern. Sie kann die Kosten im Naturschutz senken, denn bisher muss für die Entsorgung des Mähguts bezahlt werden.

Darüber hinaus liegt extensives Grünland häufig auf erosionsgefährdeten, nassen, trockenen Standorten oder in Überschwemmungsgebieten und schützt dort

den Boden, das Grundwasser und die Oberflächengewässer. Ein Erhalt dieser Standorte leistet insbesondere auf nassen, humosen Standorten einen Beitrag zum Klimaschutz, da bei Grünlandumbruch große Mengen an CO₂ emittiert werden. Letztlich dient der Erhalt von extensivem Grünland mit naturschutzfachlich angepasster Nutzung dem Wiesenbrüterschutz, dem Schutz von Lebensraumtypen nach der FFH-Richtlinie (magere Flachland-, Berglandmähwiesen, Nasswiesen u.a.) mit der typischen Artenausstattung (z.B. Dunkler und Heller Wiesenknopfameisenbläuling). Die energetische Verwendung des anfallenden Materials kann einer Intensivierung und einem Grünlandumbruch vorbeugen und die beschriebenen positiven Leistungen bereit stellen, wenn die geförderte extensive Nutzung (energetische und Vertragsnaturschutz) insgesamt rentabler ist, als z.B. ein Grünlandumbruch zum Maisanbau. Die KLU empfiehlt daher, die Energiegewinnung aus Landschaftspflegematerial und extensivem Grünland künftig stärker zu fördern. Die KLU begrüßt in diesem Zusammenhang die eindeutige Definition des Landschaftspflegematerials und die Abgrenzung zu Straßenbegleitgrün im EEG 2012. Die Entwicklung angepasster Erntesysteme und innovativer Zerkleinerungstechniken in Biogasanlagen wäre nach Ansicht der KLU ebenfalls förderfähig. Nur so kann das Potenzial von Landschaftspflegematerial und Extensivgrünland für die regenerative Energiegewinnung bei gleichzeitigem Naturschutz genutzt werden.

61. Die Fortführung der gesonderten Förderung kleiner Gülleanlagen hält die KLU für sinnvoll. Wirtschaftsdünger sind landwirtschaftliche Reststoffe, die ohnehin anfallen und keine zusätzlichen Flächen in Anspruch nehmen. Sie erfüllen die unter TZ 36 definierten Ziele. Während des Vergärungsprozesses werden die Stickstoffverbindungen in der Gülle umgebaut. Die Nährstoffe in den anfallenden Gärresten sind einerseits gut pflanzenverfügbar, andererseits werden weniger Treibhausgase (Methan, Kohlendioxid, Lachgas) freigesetzt. Die aus Gülleanlagen gewonnene Energie stellt somit zusätzliche Umweltleistungen bereit. Um die Anlagenleistung von kleinen Gülleanlagen zu erhöhen, ist es sinnvoll, den Einsatz anderer Substrate mit maximalem Masseanteil von 20% auch weiterhin zuzulassen. Die Fortführung des bisherigen Fördersystems kleiner Gülleanlagen hält die KLU jedoch nur für sinnvoll, sofern alternative Substrate der EVK II beigemischt werden (vgl. TZ 44 ff.).

7. Fazit und Empfehlungen

62. Die energetische Nutzung von Anbaubiomasse, hier exemplarisch anhand des Anbaus und der Nutzung von Silomais dargestellt, kann zu negativen Folgen für den Umwelt- und Naturschutz führen und die Klimaschutz- und Biodiversitätsziele konterkarieren. Mit Bezug auf die im Biogas-Dialog der Bundesregierung formulierten Fragen gibt die KLU die folgenden Vorschläge und Empfehlungen:

63. Aus Sicht der KLU besteht das Potenzial der energetischen Nutzung von Biomasse in erster Linie in der Verwertung von (landwirtschaftlichen) Reststoffen, in der Abfallverwertung sowie in der Nutzung von Kulturen mit zusätzlichen Umweltleistungen. Diese erfüllen die unter TZ 36 formulierten Ziele. Potenziale der Landwirtschaft bieten sich in der energetischen Verwertung von extensiv bewirtschafteten Grünlandschnitten, Landschaftspflegematerial (unter Beachtung des Naturschutzes), Gülle und von Kulturen, deren Anbau mit positiven Umweltwirkungen verbunden ist (z.B. Leguminosen, Blühstreifen, mehrjährigen Wildpflanzenmischungen, etc.).

64. Neue Anlagen sollten generell nur noch der bedarfsgerechten Stromerzeugung dienen, um Engpässe in der Stromversorgung aus anderen regenerativen Quellen auszugleichen. Für den Anlagenbestand sollten entsprechende Möglichkeiten geprüft werden.

65. Eine weitere Grundvoraussetzung ist aus Sicht der KLU die weitgehend vollständige und sinnvolle Wärmenutzung. Das Potenzial von Abfall- und Reststoffverwertungsanlagen für eine nachhaltige Wärmeversorgung ländlicher Regionen ist bislang nicht hinreichend erkannt und gefördert worden. Die KLU empfiehlt die Forschungsförderung auf diesen Bereich auszuweiten. Planungskonzepte und deren Umsetzung bedürfen einer angemessenen finanziellen Unterstützung.

66. Alternativ empfiehlt die KLU die Förderung der Biomethaneinspeisung. Diese Förderung sollte einerseits die Mittelausstattung von Forschungstätigkeiten zur Effizienzsteigerung und Kostenreduktion und andererseits den Bau solcher Anlagen selbst umfassen.

67. Bestandsanlagenbetreibern sind attraktive Umstiegsangebote und Boni für technische Umrüstungen, pflanzenbauliche und agrarökologische Opti-

mierungen (z.B. Klee-Gras-Nutzung) anzubieten, um negative Umweltwirkungen bis zum Auslaufen der Förderung von Altanlagen zu vermindern.

68. Für eine Begrenzung der Umweltschäden durch die Intensivlandwirtschaft empfiehlt die KLU generell die Überarbeitung des Umwelt- und landwirtschaftlichen Fachrechts und die Anpassung des europäischen Förderrechts.

69. Anreize für die Umstellung auf eine umweltfreundlichere Landwirtschaft auch mit Blick auf die Biogasproduktion bieten die Instrumente der Gemeinsamen Agrarpolitik. Voraussetzung sind die Verbindlichkeit und die Ausgestaltung des Greenings sowie eine entsprechende finanzielle Ausstattung der Zweiten Säule. Die KLU hat zur Reform der Europäischen Agrarpolitik mehrfach Stellung genommen.⁸³

70. Die KLU empfiehlt weiterhin gesetzlich zu fordern, dass für die Genehmigung neuer Biogasanlagen, eine regionale Flächen- und Nährstoffanalyse für die Ausbringung der Gärreste durchzuführen ist. Es muss verhindert werden, dass Biogasanlagen in Regionen gebaut werden, in denen die Ausbringung der zusätzlich anfallenden Gärreste zu Nährstoffüberschüssen führt und Boden- und Gewässerschutzanforderungen entgegen läuft. Es ist die Rechtsgrundlage dafür zu schaffen, in bereits überlasteten Gebieten die Genehmigung für den Bau weiterer Anlagen zu versagen.

71. Die KLU weist auf die weltweite Vorbildfunktion Deutschlands bei der Energieumstellung hin. Das vermeintliche Erfolgsrezept Biogas aus Anbaubiomasse wird bereits in Nachbarländer exportiert. Damit dies keine weiteren Umweltschäden verursacht, sollte die Bundesregierung den Vorrang der Abfall- und Reststoffverwertung bei der Biogasgewinnung und die Empfehlungen für den Betrieb von Altanlagen in geeigneter Weise kommunizieren.

72. Zu gegebener Zeit ist es aus Sicht der KLU erforderlich, den Stand, die Instrumente, die Wirkungen und Folgen ihrer vorgeschlagenen Maßnahmen zu evaluieren und kritisch zu überprüfen. Ggf. ist eine praxistaugliche Überarbeitung notwendig, um die Potenziale der Bioenergieerzeugung aus Rest- und Abfallstoffen sinnvoll und nachhaltig zu nutzen.

Tabelle 1

Empfehlungen und Vorschläge zur Optimierung und zur Neuausrichtung der Biogas-Förderung

Instrument	Restriktionen		Anreize	
	Altanlagen	Neuanlagen	Altanlagen	Neuanlagen
EEG	Bestandsschutz	- Streichen der EVK I (NwWaRo) - Neueinordnung ökologisch unbedenklicher Stoffe (z.B. Futterrübenblatt) in EVK II - Nachweispflicht für 70%ige Abwärmenutzung	- attraktives Angebot für Umstieg auf die neue EVK II (ökologisch vorteilhafte Stoffe) mit ausreichender Differenz zu EVK I (im Wesentlichen NaWaRo) - einmaliger Investitions-Bonus für technische Umrüstungen von NaWaRo-BGA, die daraufhin alternative Substrate vergären können - Streichen der Mindestsatzmenge von 50% für Landschaftspflegematerial im EEG 2009 mit Umstiegsangebot für Altanlagenbetreiber, Entkopplung vom NaWaRo-Bonus	- Beibehaltung der gezielten Förderung kleiner Reststoffverwertungsanlagen (kleine Gülleanlagen, Abfallvergärungsanlagen) - Förderung für Biomethan-Aufbereitung
Biomasse-VO			Aufnahme von Klee-Gras und Luzerne auch als Hauptfrucht in EVK II	
Dünge-VO	Vollständige Einbeziehung der Gärreste in die Obergrenze von 170 kg N/ha/a			
Umweltrecht (BBodSchG, § 17)	Verschärfung und verpflichtende Einhaltung der Standards (GfP) der standortgerechten, landwirtschaftlichen Produktion (unabhängig vom Anbauzweck)			
BGA-Anlagen-VO	- Erweiterung der Lagerkapazität für Gärreste auf 9 Monate; für Altanlagen mit Übergangsfrist - Nachweis über Einhaltung der Emissionsgrenzwerte zur Verbesserung der Klimabilanz, für Altanlagen mit Übergangsfrist			
GAP-Reform			Greening: Fruchtartendiversität - Begrenzung des maximalen Fruchtartenanteils auf 45% im Rahmen des Greenings bei gleichzeitiger Streichung der EVK I für Neuanlagen und Umstiegsangebot für Altanlagen Grünlanderhalt und ökologische Vorrangflächen: - vollständiges Grünlandumbruchsverbot - Anerkennung der Flächennutzung im Umweltinteresse bei extensiver Bewirtschaftung und Bereitstellung von Substraten für BGA (Gras und Reststoffe von ÖVF) Zweite Säule: - Erweiterung und Änderung von Agrar-Umweltmaßnahmen für die energetische Nutzung der Reststoffe	

Quelle: Kommission Landwirtschaft beim Umweltbundesamt

Quellen

- 1 UBA (2010): „Energieziel 2050: 100% Strom aus erneuerbaren Quellen.“ Fazit der Studie: „Eine vollständig auf erneuerbaren Energien beruhende Stromerzeugung im Jahr 2050 ist in Deutschland als hoch entwickeltes Industrieland mit heutigem Lebensstil, Konsum- und Verhaltensmuster technisch möglich“ (a.a.O. S. 4).
- 2 UBA (2013): Treibhausgasneutrales Deutschland im Jahr 2050.
- 3 BMU (2013): Erneuerbare Energien in Zahlen. Unter: <http://www.erneuerbare-energien.de/die-themen/datenservice/erneuerbare-energien-in-zahlen/erneuerbare-energien-im-jahr-2012/>
- 4 BMU (2013): Entwicklung der erneuerbaren Energien in Deutschland im Jahr 2012 unter Verwendung aktueller Daten der Arbeitsgruppe Erneuerbare Energien-Statistik (AGEE-Stat). Grafiken und Tabellen. Stand: Februar 2013.
- 5 Kaltschmitt, et al. (2009): Energie aus Biomasse – Grundlagen, Techniken, Verfahren. 2. Auflage. Heidelberg : Springer Verlag, 2009.
- 6 SRU (2007): Klimaschutz durch Biomasse. Sondergutachten. S. 99.
- 7 WBGU (2008): Welt im Wandel. Zukunftsfähige Bioenergie und nachhaltige Landnutzung. S.1.
- 8 BMELV und BMU (2009): Nationaler Biomasseaktionsplan für Deutschland - Beitrag der Biomasse für eine nachhaltige Energieversorgung.
- 9 FNR (2013): Anbauflächen für nachwachsende Rohstoffe. Unter: <http://mediathek.fnr.de/grafiken/anbauflaeche-fur-nachwachsende-rohstoffe-2012-grafik.html>
- 10 WBA (2007): Nutzung von Biomasse zur Energiegewinnung – Empfehlungen an die Politik. Fazit: Die geförderten Bioenergie-Linien (Biokraftstoffe und Biogas auf Maisbasis) sind energetisch und klimapolitisch ineffizient. Die Förderung sollte auf solche Bioenergie-Linien ausgerichtet werden, die nicht in Konkurrenz zur Nahrungsmittelproduktion stehen, zur Vermeidung von Methan-Emissionen aus Gülle beitragen oder besonders niedrige CO₂-Vermeidungskosten bzw. ein sehr hohes CO₂-Vermeidungspotenzial aufweisen.
- 11 WBA (2011): Förderung der Biogaserzeugung durch das EEG. Stellungnahme zur geplanten Novellierung des EEG. Fazit: Die Förderung der Biogaserzeugung in der gegenwärtigen Form sollte nicht fortgeführt werden. Sie ist aufgrund der sehr hohen CO₂-Vermeidungskosten klimapolitisch nicht überzeugend, insbesondere, wenn indirekte Landnutzungsänderungen mitberücksichtigt werden. Sie kann nur einen kleinen Teil zur Energieversorgung beitragen. Sie führt zu problematischen Änderungen der Agrarstruktur (Nährstoffe, Fruchtfolgen), tendenziell steigenden Agrarpreisen und zu einer neuen Politikabhängigkeit der Landwirtschaft.
- 12 SRU (2007): Klimaschutz durch Biomasse. Sondergutachten. Fazit: Das Potenzial von Biomasse ist durch die Flächenverfügbarkeit begrenzt. Biomasseanbau konkurriert mit der Nahrungs- und der Futtermittelproduktion und darf nur im Einklang mit den Erfordernissen des Schutzes von Natur und Landschaft weiter ausgebaut werden. Die Biomasseförderung ist stärker an der Klimaschutzpolitik auszurichten und ein ganzheitliches Energiekonzept ist zu entwickeln. Empfehlungen: Einfrieren der Kraftstoffquote, Förderung des Einsatzes der Wärme- und gekoppelten Wärme- und Stromerzeugung sowie flankierende ökologische Standards national und international.
- 13 WBGU (2008):Welt im Wandel. Zukunftsfähige Bioenergie und nachhaltige Landnutzung. Fazit: Die weltweit vorhandenen nachhaltigen Potenziale der Bioenergie sollten genutzt werden, solange Gefährdungen der Nachhaltigkeit ausgeschlossen werden können, insbesondere der Ernährungssicherheit sowie der Ziele von Natur- und Klimaschutz.
- 14 Leopoldina (2012): Bioenergie: Möglichkeiten und Grenzen. Fazit: kein weiterer Ausbau der Bioenergie, Förderung nur für solche Bioenergielinien, die nicht mit Nahrungsmitteln konkurrieren und zu deren Verknappung und Preissteigerung führen. Diese Formen von Bioenergie sollten keinen größeren negativen Einfluss auf Ökosysteme und Biodiversität haben und eine substanziell bessere Treibhausgas-Bilanz aufweisen als die fossile Energie, die sie ersetzen.
- 15 LUC: Land use change: Landnutzungsänderungen, die dem Anbau von Biomasse zur energetischen Verwendung zuzuschreiben sind, z.B. Abholzung, Grünlandumbruch, Urbarmachung von Mooren. ILUC: Indirect land use change: indirekte Landnutzungsänderungen, die verursacht werden, wenn vorhandene Äcker für den Energiepflanzenanbau genutzt werden und der zuvor auf diesen Flächen stattgefundene Nahrungsmittelanbau auf andere Standorte verdrängt wird.
- 16 EWSA (2013): Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 98/70/EG über die Qualität von Otto- und Dieselmotoren und zur Änderung der Richtlinie 2009/28/EG zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen.
- 17 Unter Anbaubiomasse werden hier Energiepflanzen, d.h. biogene Energieträger aus landwirtschaftlicher Produktion (Pflanzen von Acker und Grünland) verstanden, die nicht vorher einer anderen Nutzung zugeführt wurden, sondern direkt verbrannt oder vergast werden.
- 18 Bei Abfallbiomasse werden diese THG-Emissionen dem Hauptprodukt angelastet, nicht den energetisch genutzten Abfällen.
- 19 Die EU Kommission hat diesbezüglich einen Vorschlag zum Umgang mit der ILUC Problematik veröffentlicht, der für gängige Biokraftstofflinien ILUC- Emissionsfaktoren aufzeigt: COM (2012) 595 – Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 98/70/EG über die Qualität von Otto- und Dieselmotoren und zur Änderung der Richtlinie 2009/28/EG zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen. Der Vorschlag wird derzeit politisch und fachlich noch kontrovers diskutiert.
- 20 Verordnung über Anforderungen an eine nachhaltige Herstellung von flüssiger Biomasse zur Stromerzeugung (Biomassestrom-Nachhaltigkeitsverordnung - BioSt-NachV)
- 21 Verordnung über Anforderungen an eine nachhaltige Herstellung von Biokraftstoffen (Biokraftstoff- Nachhaltigkeitsverordnung - Biokraft-NachV)
- 22 Jehring et al. (2012): Globale Landflächen und Biomasse nachhaltig und ressourcenschonend nutzen.
- 23 Die KLU weist darauf hin, dass die Stoffströme differenziert zu betrachten sind. Sie sind regional stark unterschiedlich und es bestehen technische und logistische Grenzen. Ferner sollten proteinreiche Reststoffe vorrangig als Futtermittel genutzt werden, kohärent zur Eiweißstrategie des BMELV; die Verwendung von Komposten als Ersatz für Torf sollte aus Gründen des Boden- und Moorschutzes beibehalten werden. Grundsätzlich ist der Anfall von Rest- und Abfallstoffen zu vermeiden.

- 24 Biomethan wäre dann höchstens noch eine Übergangstechnologie bis sich die erwähnten Optionen durchsetzen.
- 25 Geringste Kosten je eingesparter t CO₂-Äquivalente.
- 26 Jering, A. et al. (2012): „Globale Landflächen und Biomasse nachhaltig und ressourcenschonend nutzen.“ Positionspapier, Hrsg. Umweltbundesamt.
- 27 Dabei muss nicht grundsätzlich von vorne begonnen werden. Vielmehr können die Kriterien aus der Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung und der Biomassestrom-Nachhaltigkeitsverordnung herangezogen und für andere Bereiche (feste und gasförmige Energieträger) verallgemeinert und wo erforderlich modifiziert und ergänzt werden.
- 28 Dieser sollte mit der Gewinnung und Verwertung regenerativer Wärme gekoppelt sein, was leider noch zu selten der Fall ist.
- 29 BMU (2012): Langfristszenarien und Strategien für den Ausbau der erneuerbaren Energien in Deutschland bei Berücksichtigung der Entwicklung in Europa und global. S. 115.
- 30 Szenario 2011 A stellt bezüglich des EE-Ausbaus im Stromsektor das mittlere Szenario dar. Die Fahrzeuge mit Elektroantrieb (rein elektrische Fahrzeuge und Plug-in-Hybride) erreichen einen Anteil an der Fahrleistung des PKW-Verkehrs im Jahr 2050 von 50%. Der übrige Verkehr wird mit Biokraftstoffen sowie mittels Wasserstoff nutzenden Fahrzeugen bei insgesamt effizienteren Fahrzeugen abgedeckt. Wasserstoff wird als chemischer Speicher von EE-Strom darüber hinaus in der Kraft-Wärme-Kopplung zur Strom- und Wärmebereitstellung und kurzzeitig auch zur reinen Rückverstromung eingesetzt. Der Kernenergieausstieg wird entsprechend des Bundestagsbeschlusses vom 30. Juni 2011 (13. Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes) berücksichtigt.
- 31 BMU (2013): Zeitreihen zur Entwicklung der erneuerbaren Energien in Deutschland unter Verwendung von Daten der Arbeitsgruppe Erneuerbare Energien-Statistik (AGEE-Stat). Stand: Februar 2013. S. 38
- 32 Daneben gab es mehrere kleine Änderungen.
- 33 Fachverband Biogas (2013): Branchenzahlen 2012 und Prognose der Branchenentwicklung 2013.
- 34 WBA (2011): Förderung der Biogaserzeugung durch das EEG. S. 4
- 35 DBFZ (2012): Monitoring zur Wirkung des Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) auf die Entwicklung der Stromerzeugung aus Biomasse. S. 85. Energiebezogener Substrateinsatz: 77% NaWaRo, 14% Exkremente, 8% Bioabfälle, 1% industrielle und landwirtschaftliche Reststoffe.
- 36 Aufgrund des Bestandsschutzes gelten die Regelungen (Abschaffung des NaWaRo-Bonus, Maisdeckel) nicht für Altanlagen. Für Neuanlagen wurde zwar der NaWaRo-Bonus gestrichen, gleichzeitig aber die Grundvergütung (abhängig von der Anlagenleistung) erhöht. Die Spreizung zwischen Nawaro (Einsatzstoffvergütungsklasse I) und den ökologisch zu bevorzugenden Rohstoffen (Einsatzstoffvergütungsklasse II) beträgt nur 2 ct/kWh. Es ist daher davon auszugehen, dass der prozentuale Anteil des Einsatzes von NaWaRo auf hohem Niveau stagniert.
- 37 Anlagen-Betreiber, die mindestens 30-Masse-% Gülle einsetzen, erhalten die Vergütung (NaWaRo-Bonus 7Ct + Gülle-Bonus 4 Ct) für die Gesamtleistung der Anlage. 30% Gülle produzieren nur ca. 7% des Stroms, 93% des Stroms werden aus den Energiepflanzen erzeugt.
- 38 DBFZ (2012): Monitoring zur Wirkung des Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) auf die Stromerzeugung aus Biomasse. Endbericht zur EEG-Periode 2009 bis 2011. Stand: März 2012. Der Eigenwärmebedarf variiert stark nach Anlagengröße und eingesetztem Substrat zwischen 7% und >80% der insgesamt entstehenden Wärme. Insbesondere kleine Anlagen und solche mit hohem Gülleanteil am Substratinput benötigen große Anteile der Wärme für das Aufrechterhalten der Fermentationstemperatur. Im Durchschnitt liegt der Eigenwärmebedarf bei rund 30%. Von der restlichen extern verfügbaren Wärme werden nach Schätzung des DBFZ ca. 45% tatsächlich genutzt. Das heißt, dass etwa 31% [45% von 70%] der insgesamt anfallenden Wärme extern genutzt wird.
- 39 Diese Problematik (Wärmeverschwendung) tritt jedoch auch bei konventionellen Kraftwerken auf.
- 40 Gelsenwasser AG et al. (2010): Kooperationsvorhaben „Nachhaltiges Biogas am Niederrhein“ – Biogaseinspeisung als dezentrales, partnerschaftliches und nachhaltiges System. IN: Energie- Wasserpraxis 11/2010. 56-62.
- 41 Deutsche Energie Agentur (dena) (2012): Branchenbarometer Biomethan. Daten, Fakten und Trends zur Biogaseinspeisung.
- 42 FNR (2012): Unter: <http://mediathek.fnr.de/grafiken/presse-grafiken/maisnabau-in-deutschland.html>
- 43 Statistisches Bundesamt, BMELV (2012): 132. Viehbestand.
- 44 BMU (2013): Zeitreihen zur Entwicklung der erneuerbaren Energien in Deutschland unter Verwendung von Daten der Arbeitsgruppe Erneuerbare Energien-Statistik (AGEE-Stat). Stand: Februar 2013.
- 45 Die Vergütungssätze für Solarstrom liegen derzeit bei rund 11-15 Ct/kWh, die für Strom aus Onshore Windenergieanlagen bei rund 5-9 Ct/kWh (Offshore Windenergieanlagen bei rund 15 Ct/kWh). Die Vergütungssätze für Strom aus Biomasse sind abhängig von der Anlagengröße und den eingesetzten Substraten. Die Spanne liegt bei 11-25 Ct/kWh. Die Durchschnittsvergütung beträgt rund 18 Ct/kWh (Frauenhofer-ISE 2012: Studie Stromgestehungskosten erneuerbare Energien sowie BMU 2012: EEG-Vergütungssätze).
- 46 EuroNatur (2013): Bioenergie neu bewerten. Tonne/Trog/ Tank/Teller/Tagfalter: Welchen Beitrag kann eine nachhaltige Bioenergie zur Energiewende leisten?
- 47 Kommission Bodenschutz beim Umweltbundesamt (KBU, 2008): „Bodenschutz beim Anbau nachwachsender Rohstoffe.“ <http://www.umweltbundesamt.de/uba-info-medien/3472.html>
- 48 Berichterstattung unter der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen und dem Kyoto-Protokoll 2013. Nationaler Inventarbericht zum Deutschen Treibhausgasinventar 1990 – 2011, Umweltbundesamt, EU-Submission 15.01.2013
- 49 Poeplau C, Don A, Vesterdal L, Leifeld J, Wesemael B van, Schumacher J, Gensior A (2011): Temporal dynamics of soil organic carbon after land-use change in the temperate zone - carbon response functions as a model approach. Global Change Biol 17(7):2415-2427
- 50 Gensior A, Roth G, Well R (2012): Landwirtschaftliche Bodennutzung: eine Bestandsaufnahme aus Sicht der Klimaberichterstattung. Bodenschutz 17(3):81-89
- 51 Höher (2012): Auswirkungen der Bioenergie auf die Landwirtschaft in Niedersachsen. Vortrag im Rahmen des Biogasforums. 2.5.2012.
- 52 LWK Niedersachsen (2010): Maisanbau folgt Biogasanlagen.
- 53 NLWKN (2010): Niedersächsisches Modell- und Pilotvorhaben - Energiepflanzenanbau, Betrieb von Biogasanlagen und Gärrestmanagement unter den Anforderungen des Gewässerschutzes.
- 54 Oldenburgisch-Ostfriesischer Wasserverband.
- 55 OÖWV (2013): Gülle, Gärreste und Klärschlamm – Konkurrenz auf knappen Flächen. Vortrag von Egon Harms auf den 8. DWA-Klärschlammtagen in Fulda. 4.-6. Juni 2013.

- 56 Das EEG 2012 fordert für neu zu errichtende Gärrestlager eine hydraulische Verweilzeit der Gärsubstrate im abgeschlossenen System von mindestens 150 Tagen zur Verminderung der Methan-, Lachgas- und Ammoniakemissionen. Dazu muss das Gärrestlager technisch gasdicht sein (§ 6 (4) Abs. 1; EEG 2012). In älteren Fassungen des EEG gab es keine verbleibbaren Regelungen.
- 57 D. h. ein Mangel an C-Skeletten, so dass der verfügbare mineralische Stickstoff nicht in Aminosäuren und letztlich Proteinen eingebaut werden kann.
- 58 vTI (2008): Aspekte des Gewässerschutzes und der Gewässernutzung beim Anbau von Energiepflanzen - Ergebnisse eines Forschungsvorhabens im Auftrag des Umweltbundesamtes.
- 59 DWA (2010): Merkblatt DWA-M 907: Erzeugung von Biomasse für die Biogasgewinnung unter Berücksichtigung des Boden- und Gewässerschutzes. DWA-Regelwerk. S. 20 ff.
- 60 VDLUFA (2004): Standpunkt. Humusbilanzierung. Methode zur Beurteilung und Bemessung der Humusversorgung von Ackerland. S. 8. Je nach Versorgungszustand des Bodens ist mit einer anbauspezifischen Veränderung des Humusvorrats von -560 – -800 kg Humus-C je ha zu rechnen.
- 61 „Empfehlungen zur Optimierung des Maisanbaus in Schleswig-Holstein“ (2011), Hrsg. von Bauernverband, Landwirtschaftsministerium, Landwirtschaftskammer, Gemeindetag, Fachgruppe Biogas, Landesverband Lohnunternehmer, Landesverband Maschinenringe, Christian-Albrechts-Universität Kiel, Deutsches Maiskomitee und Kompetenzzentrum Biomasse.
- 62 DWA (2010): Merkblatt DWA-M 907 „Erzeugung von Biomasse für die Biogasgewinnung unter Berücksichtigung des Boden- und Gewässerschutzes.“
- 63 Philipp, W., Hölzle, L. (2013) Gärprodukte aus hygienischer Sicht. IN: Biogas-Journal 4/2013. S. 110-114.
- 64 Ratsak et al. (2013): Veterinärantibiotikarückstände in Gülle und Gärresten aus Nordrhein-Westfalen.
- 65 Initiativen mit Weitblick. Unter: <http://www.initiativen-mit-weitblick.de/16.html>
- 66 BfN (2008): Where have all the flowers gone? Grünland im Umbruch. S. 9.
- 67 Mit dem EEG 2012 wurde für Strom aus Biomasse eine von den eingesetzten Einsatzstoffen abhängige Vergütungssystematik eingeführt. Die Einsatzstoffe werden in drei Einsatzstoffvergütungsklassen eingeteilt und in den Anlagen 1 - 3 der Biomasseverordnung mit dem jeweiligen Energieertrag aufgelistet. Der Stromanteil, der aus Einsatzstoffen der Anlage 1 erzeugt wird, wird ausschließlich mit der Grundvergütung vergütet. Diese Vergütung erhöht sich anteilig für Strom, der aus Einsatzstoffen der Anlage 2 (Einsatzstoffvergütungsklasse I) bzw. der Anlage 3 (Einsatzstoffvergütungsklasse II) erzeugt wird.
- 68 Ungünstigerweise arbeiten so kleine Anlagen nur zu sehr hohen spezifischen Kosten
- 69 Gegenüber dem Vorjahr 2011 (1270 neue Anlagen) wurde der Zubau im Jahr 2012 (340 neue Anlagen) um 74 Prozent verringert.
- 70 BMU (2013): Thesenpapier – 2. EEG-Dialog „Potenzial und Nutzung von Biogas“ am 4. Februar 2013 im Bundesumweltministerium.
- 71 In Analogie zur Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung und zur Biomassestrom-Nachhaltigkeitsverordnung. Diese fordern ab 2017 ein Treibhausgas-Minderungspotenzial von 50% (§8) und unter bestimmten Voraussetzungen ab 2018 von 60%.
- 72 Der Entwurf der Biogas-Anlagen-Verordnung sieht dies bereits vor.
- 73 DVGW-BGK (2013): Eignung von Gärprodukten aus Biogasanlagen für die landbauliche Verwertung in Trinkwasserschutzgebieten für Grundwasser.
- 74 Verordnung über die Erzeugung von Strom aus Biomasse (Biomasseverordnung - BiomasseV) (2012): Anlage 2 und 3: Einsatzstoffe der Einsatzstoffvergütungsklassen I und II und ihr Energieertrag.
- 75 Bei BGA bis 500 kWel. Über die Vergütung für die Einsatzstoffe hinaus erhalten Anlagenbetreiber eine Grundvergütung. Sie beträgt für Anlagen bis 150 kWel 14,3 ct/kWh, für Anlagen bis 500 kWel 12,3 ct/kWh, für noch größere Anlagen weniger. Die Grundvergütung ist degressiv: Sie mindert sich um 2%/Jahr. Angegeben ist die Vergütung für BGA mit Inbetriebnahme 2012.
- 76 In den Sommermonaten, in denen ein geringerer Wärmebedarf besteht, hält es die KLU für sinnvoll die BGA bei geringerer Leistung zu fahren und dafür das Substrat für die Wintermonate aufzusparen. Die Stromnachfrage in den Sommermonaten wird dann vorrangig über Solar- und Windenergie gedeckt.
- 77 Ausnahmen sind kleine Gülle-Anlagen (<75 kWel)
- 78 KLU (2011): Für eine ökologisierte erste und eine effiziente zweite Säule. Unter: <http://www.umweltbundesamt.de/landwirtschaft/klu/publikationen.htm>
- 79 vTI (2012): Analyse der Vorschläge der EU-Kommission vom 12. Oktober 2011 zur künftigen Gestaltung der Direktzahlungen im Rahmen der GAP nach 2013.
- 80 „Wenn Betriebe überhaupt keine Greening-Maßnahmen durchführen, verlieren sie bis einschließlich 2016 den 30%-Anteil an den Direktzahlungen, der für das Greening vorgesehen ist (also die Greening-Komponente). In den darauffolgenden Jahren wird darüber hinaus auch die 70%-Basisprämie gekürzt und zwar:
- Für 2017 um 20% von 30% der Direktzahlungen, also um 6%; d.h. die Betriebe erhalten dann nur noch 64% Basisprämie und keinen Greening-Anteil mehr;
- Von 2018-2020 um 25% von 30% der Direktzahlungen, also um 7,5%; die Betriebe erhalten dann nur noch 62,5% Basisprämie ohne Greening-Anteil. Im Endeffekt bedeutet das, dass die Direktzahlungen (100%) bei Nicht-Greening um 125% (entspricht 37,5% der Direktzahlungen) der Greening-Komponente (30%) gekürzt werden.“
- 81 Möller, D.; Anspach (2007): Biogasproduktion im ökologischen Landbau – Chancen und Herausforderungen aus betriebswirtschaftlicher Sicht. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Bd. 42, 2007: 485-486
- 82 NABU (Hrsg.) (2011): Grünlandpflege und Klimaschutz. Situation, Erfassung und Ansätze zu alternativer Nutzung von naturschutzfachlich wertvollem Grünland.
- 83 KLU (2011): „Für eine ökologisierte erste und eine effiziente zweite Säule“ - Stellungnahme der Kommission Landwirtschaft am Umweltbundesamt (KLU) zur Reform der gemeinsamen Agrarpolitik; KLU (2012): „Die Legislativ-Vorschläge zur GAP-Reform - Gute Ansätze, aber für die Umwelt nicht gut genug.“ - Stellungnahme der Kommission Landwirtschaft am Umweltbundesamt (KLU) zur Reform der gemeinsamen Agrarpolitik; KLU (2013): „Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik braucht eine verbindliche und wirkungsvolle Ökologisierung der ersten Säule.“ - Stellungnahme der Kommission Landwirtschaft am Umweltbundesamt (KLU) zur Reform der gemeinsamen Agrarpolitik. KLU (2013): „Mehr Grün in die Gemeinsame Agrarpolitik - Einstieg geschafft, aber noch zahlreiche Schwachpunkte.“ - Stellungnahme der Kommission Landwirtschaft am Umweltbundesamt (KLU) zur Reform der gemeinsamen Agrarpolitik. Unter: <http://www.umweltbundesamt.de/landwirtschaft/klu/publikationen.htm>



► **Diese Broschüre als Download**

[http://www.umweltbundesamt.de/
publikationen/biogaserzeugung-nut-
zung-oekologische-leitplanken](http://www.umweltbundesamt.de/publikationen/biogaserzeugung-nutzung-oekologische-leitplanken)

 www.facebook.com/umweltbundesamt.de
 www.twitter.com/umweltbundesamt



POSITION PAPER // NOVEMBER 2013

On the Future of Biogas Generation and Utilisation

Suggestions for comprehensive ecological improvement by the Agriculture Commission at the German Federal Environment Agency (KLU)

Imprint

Published by:

Agriculture Commission at the German Federal
Environment Agency
(Kommission Landwirtschaft beim Umweltbundesamt)

KLU is a committee of independent experts. The committee advises the Federal Environment Agency, putting forward concrete proposals for more environmentally friendly agriculture.

Members of the Agriculture Commission at the German Federal Environment Agency (KLU):
Lutz Ribbe (Chairman), Annette Freibauer, Wolfram Güthler, Alois Heißenhuber, Kurt-Jürgen Hülsbergen, Andreas Krug, Heino von Meyer, Ulrich Peterwitz, Hubert Wiggering

Head Office of the Agriculture Commission at the German Federal Environment Agency (KLU), Section II 2.8:
Frederike Balzer, Knut Ehlers, Dietrich Schulz
PO Box 14 06
D-06844 Dessau-Roßlau
Tel: ++49 (0)340-2103-0
info@umweltbundesamt.de
Internet: www.umweltbundesamt.de/klu



www.facebook.com/umweltbundesamt.de



www.twitter.com/umweltbundesamt

Download this publication in pdf format at:

<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen/biogaserzeugung-nutzung-oekologische-leitplanken>

Photo credits:

Title page: © Wolfgang Jargstorff / Fotolia.de

Date: November 2013

1. Bioenergy - Background and Starting Point

1. As a response to the nuclear disaster of Fukushima, the German Government decided to phase out nuclear energy by 2022. Fossil energy carriers are to be almost entirely replaced by renewable energy over the next 40 years because of their damaging effect on the climate, their finite availability and also because it would reduce the country's dependency on imports. By 2050, 80% of Germany's gross electricity consumption is to be covered from renewable sources. According to a study published by the UBA in 2010, it will be possible to base the entire electricity supply on renewables by 2050.¹

2. The energy turnaround is Germany's greatest challenge since reunification - in social, economic and ecological terms. By switching to renewable energy carriers, Germany wants to achieve long-term security of supply, reduce emissions of greenhouse gases to a climate-friendly level and avoid the risks associated with nuclear energy. A study by the UBA suggests that by 2050, greenhouse gas emissions in Germany can be reduced to 70 million tonnes of CO₂ equivalents - a reduction by 90% compared to today's levels.² The switch to renewable sources of energy is essential in the process.

3. In 2012, the share of renewables in Germany's final energy consumption was 12.6 %.³ Of these, a large proportion (approx. 67%)⁴, comes from bioenergy, with 42.9 percent being used for heat, 11.6 percent for biofuel and 12.5 percent for power generation. All three have in common that this energy - if only partially for electricity- is generated from biomass. In scientific terms "biomass" is defined as matter of organic, not fossil origin,⁵ and according to the Biomass Ordinance, biomass comprises all energy carriers of plant or animal origin. In the following text, biomass will be defined as biogenic raw material. The energy generated from biomass can be used in solid, liquid or gaseous carrier form for various applications, i.e. heat, fuels and electricity. In principle (certain conditions being met), bioenergy can be stored and its supply controlled, which gives it the flexibility to be used anywhere anytime, e.g. to overcome power shortages and ensure a continuous supply.^{6,7} The bioenergy supply (for power generation) do not directly depend on variable conditions, as do solar and wind energy.

4. According to the German Government's development targets, the share of renewables should rise to at least 35% for electricity, to 14% for heat and to 12% for fuel by 2020.⁸ Some of these figures are based on the National Biomass Action Plan of 2009 and its assumption that until 2020 the available area for energy and raw material crops would be extended from 2.5 to 4 million hectares of arable land. Such crops are known as NaWaRos (nachwachsende Rohstoffe - renewable raw materials). The lower limit of 2.5 million hectares was almost reached in 2012, when 962,000 hectares of arable land were used for the cultivation of energy crops for biogas production (predominantly maize), while crops for biofuel production (mainly rapeseed; figures of 2012, declining) were grown on over 1.1 million hectares. A further 0.4 million hectares were used for the cultivation of NaWaRo crops as raw material.⁹

5. These developments produced far-reaching consequences through competition with food and animal feed producers for the available land, bringing the conflict between renewable energy production and climate protection, conservation and environmental protection to a head. Thus, the bioenergy boom led to several worrying anomalies that have been pointed out already by various bodies. Attempts to remedy these have been made since in several amendments to the EEG, the Renewable Energy Sources Act.^{10, 11, 12, 13, 14} Another problem that has been highlighted in the studies and is currently under debate is the topic of greenhouse gas emissions from renewables, caused by direct and indirect land use changes (LUC/ILUC¹⁵).¹⁶ Energy generated from biomass is not greenhouse gas-neutral, and although the energetic use of biomass releases no more carbon dioxide than was taken out of the atmosphere during the cultivation of the energy crops, a comprehensive greenhouse gas balance must factor in emissions from the production chain. These would include the use of fossil energy not only to produce fertilisers and pesticides for the treatment of crops, but also nitrous oxide emissions from the fertilised land, as well as possible indirect changes of land use that result in the release of greenhouse gases. This is why stakeholders in science and politics, including the KLU, insist that GHG emissions caused by indirect land use change

must be included when calculating a comprehensive climate balance¹⁷ for bioenergy from biomass crops.¹⁸ So far, there has not been a unanimously accepted method of including GHG emissions in the climate balance calculations. However, the majority of calculation methods show that some biofuels may actually have a larger carbon footprint than their fossil counterparts.¹⁹ Therefore, it should be a minimum requirement for all bioenergy types - whether for heat, fuel or power - generation - to demonstrate that their use would reduce emissions in comparison to fossil alternatives. This has been stipulated for biofuels and power from liquid biomass in the relevant sustainability regulations,^{20, 21} whereas no such sustainability criteria and requirements have so far been developed for solid and gaseous bioenergy carriers at European or national levels. The scope of the sustainability regulations mentioned above (biofuels and power from biomass) should be extended to heat and power generation from solid and gaseous biomass. Section 64b of the EEG 2012 makes provisions for issuing statutory instruments to regulate power generation. These should be implemented.

6. In 2012, the Federal Environmental Agency (UBA) outlined in a report how a sustainable and resource-friendly use of arable land and biomass could be achieved in view of an increasing population, and limited (even decreasing) availability of land worldwide. Furthermore, the conservation of woodland and biodiversity at a global level and the protection of soil and water are paramount, while adaptation to climate change must also be addressed.²² Among other things, the UBA advises that use of existing agricultural land for food production and the utilisation of renewable raw materials (with subsequent reuse for energy production - i.e. cascading use) should be given priority over direct use for energy production. In the mid to long term, industrial countries like Germany should generate bioenergy from residual and waste material only (these include material from forest thinning, biotope and countryside management). The UBA is of the opinion that the use of biomass crops, including raw wood, for energy generation should no longer be encouraged and strategies and procedures developed that will make the use of biomass crops obsolete in the mid- to long-term. Energy generation from organic residual material and waste biomass should be promoted instead, as this would not take up additional land and, as far as we are currently aware, would not have any serious negative impact

on the environment.²³ This type of energy production should be rewarded with special subsidies if it can be combined with further positive side effects, such as slurry digestion (reduction of GHG emissions, see objective point 61)

In the transport sector, the energy utilisation options include hydrogen, renewable methane, partial or complete reliance on batteries or on synthetically produced hydrocarbons.²⁴ It is absolutely paramount that this is underpinned by efficiency increases in vehicles and the gradual phasing out of the biofuel quota. Overall, only those renewable energy pathways should be pursued that can be shown to have a significant positive effect on climate protection. Indirect effects must be factored in. Not only the greenhouse gas footprint, but also land use and availability of resources must be given more consideration on a global scale when developing support schemes for bioenergy. Funding must be directed towards those options that have the highest GHG avoidance potential²⁵. It is also assumed that the proportion of bioenergy in the energy mix will be decreasing in the future.²⁶

7. Continuing the work of the UBA and in view of ongoing controversies regarding the ecological rationale behind current bioenergy funding, the KLU finds it is essential to have a fresh discussion on the need and importance of desirable and sustainable bioenergy, taking into account the side effects that have come to light and to identify promising models. In the interests of transparency and plausibility, KLU feels that criteria must be established that will facilitate a change of direction and the definition of new objectives.²⁷ In a next step, we must establish what instruments must be in place to support the development of bioenergy in the future. For the KLU, this seems to be indispensable for all types of bioenergy carriers. The most contentious development at national level, and, from an environmental perspective, a rather alarming one, is the funding of renewable power generation by converting biomass crops into biogas and then into electricity.²⁸ The operation of biogas plants has a dramatic impact on regional agricultural production and material flows. More maize is grown for energy, while the use of manure-based fertilisers and plant-based digestates goes hand-in-hand with an intensified or changed use of land (ploughing up grassland). All of these change the face of agriculture and result in clashes with the protection of nature and the environment, especially in the intensive livestock farming

regions of Germany, due to nutrient surpluses in the soil. With the reform of the common agricultural policy, the Greening proposals emphasise the protection of grassland - not at a regional level as before, but right down to the level of individual farms. Nutrient surpluses are also an issue in terms of achieving the objectives set by the WFD (Water Framework Directive). While the objectives mentioned under point 36 should generally apply to all bioenergy carriers, they will be applied to power generation from biomass here.

8. It is crucial that during the upcoming review of biogas policy, all aspects of biogas production must be considered. In other words, not only the aspect of meeting energy needs, but also ecological, economic and social aspects, positive as well as negative, must be looked at. These include repercussions on tenancy rates for farmers, dairy farms, organic farming, biodiversity, crop rotation, climate issues, eutrophication, erosion, food prices, trading of agricultural products etc. Subsidies for biogas-to-power should therefore be modified in order to foster only those schemes that avoid the negative implications that have now been identified.

2. Biogas – its legal Framework and undesirable Developments from an environmental Perspective

9. An essential component of energy supply is to provide sufficient electric power at an affordable price. As explained above (point 1), the energy turnaround policy aims to supply at least 80% of gross power from renewables by 2050. According to a study by the BMU (German Federal Environment Ministry), wind energy and photovoltaics will be the most important energy carriers.²⁹ Scenario A³⁰ suggests that in 2050, 260 terawatt hours (TWh) per annum will be generated by wind energy and 63.8 TWh by solar energy, whereas the share of bioenergy in power generation will be only 59.2 TWh. By then, biogas is expected to contribute 28.1 TWh. Compared with 2012 (20.5 TWh or 3.4% of gross electricity consumption)³¹ a further development of this energy resource would be required.

10. The Renewable Energy Sources Act (EEG), first approved in 2000 and amended three times since (in 2004, 2009 and 2012³²), provides the legal framework for the provision of electricity from renewables. The subsidy structure and tariffs for biogas production from biomass and its conversion into power proved so attractive and successful that in 2012, over 7,500 biogas plants supplied 3,350 MW of electrical energy.³³ Compared to the year the EEG came into force in 2000, the number of biogas plants increased approximately sevenfold from 1050 installations.

11. While in the early stages, mainly traditional agricultural residues (especially slurry and biogenic residues) were used for power generation, the 2004 amendment of the EEG introduced the “NaWaRo bonus” (renewable raw materials bonus), which favoured the cultivation of energy crops over recycled residual material. According to estimates, on average, 80% of the energy produced in today’s biogas plants (not of the feedstock used) comes from NaWaRos, whereas a mere 10% comes from waste material and another 10% from manure-based fertilisers (there may be, however, huge regional variation).^{34, 35} Although the “NaWaRo bonus” has since been abolished, this seems to be a continuous trend.³⁶

12. The introduction of an additional feed-in tariff for feedstock with 30% mass from slurry (EEG amendment 2009: “slurry bonus”) was intended to discour-

age the use of large amounts of biocrops in biogas plants (BGPs). However, linking the “slurry bonus” to the “NaWaRo bonus”³⁷ had the effect that no more than the required minimum quantity of slurry was added, while the energy production process remained largely based on renewable raw materials. The “slurry bonus” failed to encourage the use of manure-based fertilisers, but produced instead increased windfalls amounting to a cross-subsidy for the use of renewable raw materials, as subsidies were still available for the remaining 70% renewable feedstocks, such as maize silage. The “slurry bonus” could therefore be called “NaWaRo bonus II”. More than 70% of all existing BGPs receive the accumulated NaWaRo and slurry bonuses, which add to the exorbitant costs of this energy form. The amended EEG of 2012 abolished the “slurry bonus”, but existing installations are exempt from the new rules. An idea conceived to help the environment (biogas plants relieving the problem of excessive slurry) was completely turned on its head when intensive livestock farming was introduced in the first place in order to generate enough slurry to feed the biogas plant. Several such examples have been reported. In these cases, the biogas plant is there to solve environmental problems that would not have existed without the plant.

2.1 Wasting Heat by setting the wrong Priorities

13. Most biogas is mainly converted into power on the premises so that the electricity can be fed into the existing grid and distributed. The conversion process generates a substantial amount of heat as a byproduct, which is used for the operator’s own consumption to heat the digester, while 45% is used for external heat utilisation.³⁸ This means that approximately one third of the heat generated is lost - a waste of valuable resources in the eyes of the KLU. There is certainly room for improvement by reducing heat waste.³⁹ Economic as well as ecological sense suggests that not only electric power should be used, but also the heat generated (cogeneration of heat and power - CHP). Such dual use was subsidised until the end of 2011 by the CHP bonus. The amended EEG 2012 stipulates that new installations must utilise a minimum of heat

generated (existing plants are exempt). According to the new legislation, each newly established biogas plant must prove that it uses 60% of the heat generated (including own use, such as the heating of slurry). The KLU welcomes this commitment. However, a higher rate of effective heat use would be desirable.

14. In the opinion of the KLU, the biogas sector has been emphasizing power generation at the expense of heat generation and utilisation. In the future, biogas plants that convert biogas into power on location (using residual matter and biomass waste) should be built with heat requirements in mind. Small local heat systems can be highly efficient and offer a whole host of opportunities to heat nearby residential and industrial/commercial buildings.

15. In the past, a number of examples have shown that heat generated through conversion of biogas into power has not always been used very effectively. For example, asparagus fields were heated with waste heat from biogas-power conversion because it was available at low cost and the threshold for receiving the CHP bonus had to be reached. If heat is to be used effectively, future heat demand must become a major control parameter when planning the size of local biogas-power conversion plants.

16. An alternative to the procedure outlined above would be to purify biogas to natural gas standards (biomethane) in a first step. In order to raise its calorific value to natural gas levels, water vapour, hydrogen sulphide and carbon dioxide must be extracted through cooling/exsiccation, desulphurisation and compression. The biomethane thus obtained can be fed into the natural gas grid and distributed.

This upgrading process is costly - no matter whether it is a scheme where biogas is centrally collected from individual biogas plants and conditioned, whether the operation is linear or radial or a mixture of all the above.⁴⁰ Its overall advantage is, however, that biomethane can then be transported to a location where it is converted into power and the most effective use of the waste heat is made. It is therefore preferable from an ecological point of view.

17. Biomethane can not only be converted into power, but, like natural gas, be used in existing technical equipment (household, industry or transport) It must, however, be offset against technical and financial

outlay for the upgrading (purification) process and injection into the network. In addition, the calorific value must be adapted to the quality of the natural gas in the grid – a process that requires fossil gas. It is therefore not economical for small biogas plants to condition their product and it would make more sense to install a biogas collection system with central conditioning. In 2012, only 107 installations were capable of processing their biogas to biomethane.⁴¹ The KLU recommends that more research should go into increasing efficiency and reducing costs.

18. Biomethane has the same properties as fossil natural gas and can be stored in the same way. This makes it ideal for balancing out supply fluctuations from solar and wind energy, while it is less suitable for providing electricity in the base-load range. In power generation, its primary use should be as balancing power to overcome power supply shortages from other renewable sources.

2.2 Imbalances regarding Use of arable Land and Crop Cultivation

19. The production of biogas can have ecological drawbacks as a result of not or not sufficiently taking into account aspects of agricultural ecology and repercussions from incentives when devising a subsidies plan. What can go wrong will be demonstrated in the following using the example of maize cultivation. The KLU would like to emphasise that the cultivation of other energy crops with similar yield levels, such as sugar beet could have similar repercussions on the environment.

20. The most popular feedstock for the generation of biogas is currently maize silage. Its short growing period, high yields per hectare, high energy content and amenability to silage give the crop the highest methane-per-hectare ratio at low cost (highest land use efficiency). Accordingly, cultivation areas of maize for biogas increased in parallel to the growth of biogas plants all over Germany to 800,000 hectares (2012).⁴² There were, however, considerable local and regional variations in growth rates. In addition to the maize grown for energy generation, a further 1.8 million hectares of maize is grown for animal feed - again with great variations between regions, reflecting the growth in livestock husbandry (livestock-rearing industry) in Germany. Both developments

reinforce each other to a certain extent, as maize is needed not only for feeding growing pig and poultry populations,⁴³ but also for combined in biogas plants. The share of maize in the overall arable area has already reached 22% and in some regions of Germany, maize has become the crop that dominates crop rotation and countryside.

21. The profit margins that can be achieved by maize for biogas lead to distortions on the farm tenancy market and displace other land uses. The days when arable land was set aside - sometimes up to 15% of arable land - in order to avoid overproduction are long gone. Nowadays, dairy farmers with grazing livestock and organic farmers find it difficult to survive, let alone expand because they are unable to compete with subsidised biogas plant operators who can pay higher tenancy rates. Once established, they will plough up grassland to grow maize for silage. This has not only ecological repercussions, but also results in social tension, although the energy produced by BGPs contributes no more than 3.4% of the overall power supply⁴⁴ Electricity from other renewables (in particular wind energy) is far more cost-effective⁴⁵ and land use-efficient. In order to produce 10 GWh of electricity, an efficient wind turbine needs no more than 0.3 hectares and a photovoltaic installation (mostly on roofs) 8 hectares. In order to generate the same quantity of electricity from a biogas plant fed by renewable raw materials alone (dry fermentation), approximately 400 hectares would be required for the cultivation of the feedstock. This example demonstrates quite drastically that arable land should be reserved for the cultivation of food and animal feed crops.⁴⁶

2.3 Maize - a Blessing turned into a Curse?

22. When grown in concentrated monocultures, i.e. not as part of crop rotation, maize can become a high-level threat to soil and water, according to the Soil Protection Commission⁴⁷ (KBU) at the Federal Environmental Agency, causing erosion, soil compaction and leaching of nutrients and pesticides. In addition, the humus in the soil is depleted and the land is also no longer suitable as a habitat for species such as field-nesting birds, leading to an impoverishment of biodiversity. The cultivation pattern also encourages the spread of pests such as corn borer and corn root-worm. Other side-effects are the changes imposed on the countryside, affecting its appearance and hence

tourism.

23. Humus depletion through maize can be prevented (according to VDLUFA, the Association of German Agricultural Analytic and Research Institutes, with silage maize, almost the entire organic mass is removed from the field, leaving the soil short of humus -- 580-800 kg of organic C per hectare). This could be achieved by returning the digestates from the biogasification process to the soil as fertiliser, as good agricultural practice requires. Depending on individual conditions, this could almost even out the nutrient balance, which could be further improved by a change of cultivation methods, such as reduced tillage, mulch crops and growing catch crops (e.g. rye for animal feed) before maize. The latter has the added benefit of considerably reducing the risk of erosion and leaching.

24. Change of land use, by contrast, such as ploughing grassland, reinforces the potential negative impacts on soil, climate and biodiversity. As the cultivation of maize has become an economically rewarding option, more grassland is ploughed up and considerable amounts of nitrogen are mineralised and CO₂ released through humus degradation. In Germany in 2011, the conversion of grassland on mineral soils led to the emission of 1.4 million tonnes of CO₂ from humus depletion and 49,000 tonnes of N.⁴⁶ In national greenhouse gas reporting, an overall loss of 17.4 tonnes of carbon and 1.2 tonnes of nitrogen per hectare is factored in for average German soil converted from grassland into arable land. These will be released over a period of 20 years.⁴⁸ Supposing that 36% of humus is lost in top soil⁴⁹, the estimated loss of carbon is 28 tonnes and for nitrogen 2.2 tonnes per hectare. In field experiments, humus losses of 1-3 tonnes of carbon per hectare were measured during the first year after conversion.⁵⁰

25. Maize is particularly tolerant of manure-based fertiliser, tolerating excessive nutrient supply. This makes it the crop of choice in regions with intensive animal farming, not only because of its high value as animal feed, but also because of its remarkable slurry tolerance. In the autumn, nitrate levels rise as a result of excessive application of slurry. The slurry is spread not only as a fertiliser, but also as a method of waste disposal. This, in turn, leaves high levels of mineral N-fraction in the soil after the maize has been harvested, increasing the risk of leaching just before the

onset of autumn rainfalls with ensuing seepage. The problem is compounded by the fact that for technical reasons, on most farms fertiliser is applied at the time of sowing only and not re-applied during the growing season, although N is taken up by the plants much later. As a result, nutrient input into the system is high, while actual nutrient efficiency is far from optimal. If, in addition, organic nutrients from digestates must be disposed of, the problems are made worse.

26. These effects of maize cultivation for biogas feedstock as well as animal feed are particularly noticeable in the livestock-rearing regions of North-Western Germany. Lower Saxony is one of the German federal states with the highest livestock population (in some regions >3 livestock units per hectare) and the highest biogas plant output. By the end of 2011, approximately 1,300 biogas plants generated approximately 5 million MWh of electricity, accounting for 10% of the overall power supply for Lower Saxony. The number of installations has more than quadrupled since the introduction of the amended EEG in 2004.⁵¹ In the same period, the cultivable area for energy crops (almost exclusively maize) has increased from 4,600 hectares (2004) to 205,000 hectares (2011). The expansion of arable land was achieved at the expense of grassland, with silage maize displacing other crops - mainly spring grain and sugar beet. Around one third of the maize grown in Lower Saxony is now converted into biogas. This development was accompanied by an increase in pig husbandry and the relevant animal feed crops, taking the share of maize crops on agricultural land in some communities over the 40% mark, which has an undeniable visual effect on the countryside.⁵²

27. Those regions are the areas where high land use for maize cultivation coincides with a high use of natural fertilisers of animal origin (manure, slurry, dung), imports of such farm fertilisers from the Netherlands and additional nutrients from the renewables share in digestate. In many places, this has led to a local overload in the nitrogen cycle. Nitrate levels in groundwater have been high and continue to rise, mirroring the interactions described above. In short, the environmental problems caused by animal farming have been compounded by biogas production - a truly unholy alliance! A model project in Lower Saxony has shown that in ploughed-up grassland used for energy crops, nitrate levels in water seepage could reach up to 162 mg of NO₃/l.⁵³ A long-term

observation carried out by the OOWV⁵⁴ (Oldenburg-East Frisian Water Board) at 16 monitoring points showed that mean nitrate levels in groundwater close to the surface have been rising continuously since reaching their lowest point in 2004. It is thought that the cultivation of maize for biogas and the application of digestate are partly to blame.⁵⁵

The situation can deteriorate further if fertiliser management does not meet the requirements of the crops and specific local conditions, especially if, due to limited storage capacity, digestate is spread onto the maize stubble in the autumn in contravention of the Fertiliser Application Ordinance (DüV). Currently, the legally required storage capacity for digestate is 5 months⁵⁶ (according to EEG 2012), which, according to the KLU, is too short a period to adapt the application of digestate on the fields to the plants' needs and improve soil conditions, as stipulated by the DüV. There is currently no coherent concept reconciling EEG and DüV. When maize is grown as a continuous monoculture, the plants' needs would suggest that slurry or digestate are fed into the soil in spring only. If, instead, they are brought to the fields at the end of the vegetation period, when the autumn rain sets in and the humus balance⁵⁷ is already negative, this increases the risk of nutrients being leached into surface and groundwater considerably. In view of the overload of manure and digestate in the areas we have looked at, it would be advisable to investigate whether these regions can cope with a further expansion of the combined livestock-rearing and biogas plant sectors or whether it is possible to export nutrient-rich digestate to regions with a need of such nutrients. This would require separation or upgrading processes. Without a trans-regional redistribution plan for nutrient surpluses, it will not be possible to reduce the excess of nutrients in North Rhine-Westphalia and Lower Saxony.

28. The environmental impact on aquatic and terrestrial ecosystems cannot be directly attributed to the cultivation of energy crops because they are diffuse and cannot be immediately identified. Also, environmental effects largely depend on previous land use, operation management and the susceptibility of the location. When evaluating the impact of the cultivation of bioenergy crops, the reference point must be alternative land use because conventional food and animal feed production has its own impact on soil and water quality. For an in-depth evaluation of the

environmental impact and crop-specific growing recommendations, see publications by vTI (2008)⁵⁸ and DWA (2010).⁵⁹ The KLU recommends the implementation of these suggestions.

29. Compared to other crops, the marginal return of maize is rather high. That is why it is now grown on sub-optimal sites, such as the Schleswig-Holstein geest (high-permeability soils). These marginal sites are often highly environmentally sensitive, which puts them at a higher risk of erosion, nutrient depletion etc. The exclusive use of maize silage for energy generation often results in maize being grown over several consecutive years on the same site in order to ensure the continuous supply of feedstock for biogas plants (contract-linked obligations etc.) As a consequence, organic matter will be lost from the soil, which has substantial negative implications⁶⁰ (see point 22 et seq). The loss of humus has a further negative effect on water retention and filtration properties. In order to keep such negative impacts at bay, several organisations and institutions in Schleswig-Holstein published recommendations on the optimisation of maize cultivation.⁶¹ The DWA has developed similar recommendations.⁶² Their implementation, however, is only voluntary at the moment.

30. There is another safety risk for the environment and for public health, associated with biogas production and the application of digestate, especially where other components such as waste from kitchens and canteens, fat separators, processing residues etc.) are added. Such hazards must be eliminated – including pollution with heavy metals and trace elements, microbial hazards and pathogens. It is therefore paramount to sanitize the process comprehensively and comply with the requirements stated in the Closed Cycle Management Act (biowaste ordinance and animal waste disposal ordinance) and the Fertilizer Ordinance. Antibiotics residues from animal farming as well as antibiotics-resistant ESBL and MRSA bacteria have also been detected in manure and fermentation products.^{63, 64} Thanks to the legal obligation for waste-fermenting installations to sanitise their feedstock, however, agricultural biogas plants actually tend to reduce or kill pathogens in their digesters.

31. Biogas plants themselves can pose an environmental hazard if the required technological standards are not met. Incidents in the past have shown that digestate, slurry and leachate from biogas plants pri-

marily pollute surface water, killing fish and contaminating groundwater. A list of incidents and failures sometimes leading to considerable environmental damage has been published by the association of citizens' action groups "Initiativen mit Weitblick".⁶⁵

32. The increasing production of energy crops can also lead to changes of the agricultural structure with negative ecological impact. Although increased competition for the arable land for food and animal feed production is unlikely to generate food shortages in Germany, there may be shifts in the agricultural trading balance, as demand for agricultural products increases. Thus, the use of land for growing bioenergy crops may increase the need for importing animal feed. The additional animal feed production in third countries may cause local environmental damage, which would be an indirect effect of the expansion of the bioenergy sector in Germany, also known as leakage effect. What is particularly controversial is the conversion of land with high ecological or conservation value (such as permanent pastures, low-level fens and set-aside land). Ploughing up permanent pastures and reinstating set-aside land for the cultivation of energy crops will release climate-damaging greenhouse gases (carbon dioxide and nitrous oxide) and turn erstwhile carbon sinks into carbon sources. Draining grassland in and around marshland led to the release of considerable amounts of greenhouse gases through peat depletion. This process will be accelerated if these sites are ploughed up. According to estimates from national greenhouse gas reporting, the rate of peat depletion will double to 11 tonnes of carbon per hectare per annum if they are used as arable land.⁴⁶ In 2011, arable land that had been converted from grassland emitted 1.3 million tonnes of CO₂.⁴⁶ Semi-wetland and wetland sites are important biotopes for meadow breeding birds, perennials that like wet soils and marsh vegetation. Ploughing up and converting such highly significant conservation areas contradicts the objectives of the national biodiversity strategy.

33. High subsidies guaranteed by the law gave growers of energy crops the edge over their economically weaker competitors from traditional (dairy and sheep) farms. These are displaced by energy maize growers, as tenancy rates have been rising through the competition in many places. Especially in areas with minimal return it is becoming increasingly difficult to make a profit from farming grazing cattle for dairy

and meat production - so essential for conservation. As good profits can be made from growing energy crops, taking part in conservation programmes and agri-environmental measures is becoming less attractive. Thus, energy crop cultivation indirectly causes costs for environmental protection to soar, while getting in the way of effective environment management, including the switch to organic farming.⁶⁶ The additional negative effects on the environment, climate protection and conservation undermine the environmental policy successes of the past 20 years.

3. Calling for Action

34. With the amendment of the EEG, the legislator is trying to respond to the effects on the environment described above and to transform the subsidies structure on the basis of practical experience. The amended EEG 2012 has introduced some steps that will limit the negative environmental effects. The changes include:

- The abolition of the “Nawaro bonus” and/or the “slurry bonus”,
- The introduction of two feedstock tariff classes⁶⁷, where ecologically friendly feedstocks earn the higher rate of 2 Eurocents per kWh(el),
- The use of maize and grain feedstock is restricted to 60% of the overall feedstock mass.
- Extra subsidies for small slurry-processing biogas plants (up to 75 kWel)⁶⁸,
- Minimum heat utilisation requirement (more on this, however, in point 13 et seq)
- Incentives for flexible power production (rewards with special flexibility rewards for BGPs) and
- An obligation to market their products directly for new BGPs > 750 kWel from 2014.

These new regulations are intended to limit the use of maize feedstock in installations. However, within the existing legal and economic framework, any further increase in new installations will lead to more arable land being used for energy crops and hence to increasing competition for arable land.

Although the EEG 2012 introduces some first measures to limit the excessive use of maize feedstock, it does not go far enough, as all existing installations and their feed-in tariffs are legally protected for 20 years. The same applies to installations receiving the “slurry bonus”. In their joint recommendations for reducing the cost of further development in the renewables sector, the BMU (Ministry of the Environment) and the BMWI (Ministry for Economic Affairs and Energy) demanded that the “slurry bonus” be revoked from August 1st 2013. This should include installations that began operations between 2004 and 2008. The “slurry bonus” had been introduced in the amended EEG 2009 and applied retroactively to existing biogas plants. However, this recommendation was rejected in March 2013. As the preservation of the status quo for existing biogas plants cannot be legally challenged, it can be expected that under the

prevailing conditions, maize will continue to provide a large proportion of feedstock supplies for biogas plants.

35. Nevertheless, the EEG 2012 amendment has already slowed down the rapid and hectic market expansion of biogas. Compared to previous years, fewer new installations were built.⁶⁹ However, old tariff schemes may still apply to extensions and retrofitted existing installations, although the slurry and NaWaRo bonuses have been abolished. A decision by the German Federal Court of Justice is still pending as to what constitutes an installation and how retrofitting should be dealt with. In early February 2013, the 2nd EEG dialogue event hosted by the German Federal Government addressed the subject “The Role and Potential of Biogas”. The German Federal Government acknowledges that established subsidies mechanisms have led to wide-ranging repercussions and caused considerable costs.⁷⁰

A memorandum with open-ended questions was compiled in preparation of the dialogue. These questions showed that there seems to be disagreement on the continuation of existing subsidies. One of the issues raised regards the availability of arable land for biogas production in the face of mounting tension between agriculture, conservation and countryside management. In this context, the issue of restoring public confidence in the cultivation of biogas crops was raised. Another issue was whether a quota should be introduced to limit the share of land available for the cultivation of biogas crops and whether it made economic sense to continue to subsidise biogas crops, as very little can be done to cut down costs and their utilisation potential is limited. The German Federal Government is looking for solutions. These are mainly directed to alternative crops and feedstocks (residue and waste material). There was also the question whether it made sense to continue subsidising smaller installations at a higher rate.

The KLU welcomes the critical stance the Federal Government is taking on biogas subsidies policy. We take the view that subsidy policies for the development of renewable energies must keep up with the latest insights and counteract emerging anomalies. We will continue to monitor the process closely.

4. Objectives for multifunctional Bioenergy Generation with Environment Protection in Mind

36. The KLU sees an urgent need for a review of the biogas subsidies policy and an efficiency optimisation of existing installations.

It was a political decision to subsidise biogas plants and it was almost exclusively focused on the rapid development of power generation from biomass crops. What it did not take sufficiently into account was land use and ecological synergy effects. A sustainable subsidies policy should look not only at the objective of developing renewable energies, but also at external services which are perhaps not marketable, but socially desirable (joint-benefit products) and make these available to conservation and environmental protection. The existing subsidy policy has created incentives and instruments that clearly clash with conservation as well as climate and environment protection in many respects. No further development of biomass crop-based biogas (NaWaRo biogas) should therefore be subsidised. The KLU is convinced that only those installations should be subsidised that comply with the objectives listed below, which should apply to agriculture in general:

Water protection: There must be benefits for water protection. Deposition of silt and nutrients in surface water must be avoided and nitrate and pesticide contamination of groundwater minimised.

Soil protection Crop cultivation must not damage the structure, humus content, susceptibility to erosion as well as the fertility and productiveness of soils, but enhance them (e.g. legume crops and other humus-building crops).

Biodiversity: Biodiversity must not be compromised by the cultivation of feedstock crops, but enriched (new, more varied crop rotation, creation of wild flower verges for bees, retreat areas and breeding grounds and also grassland).

Climate protection: Subsidised biogas production must save at least 50% of GHG compared to its fossil counterpart⁷¹, indirect land use effects considered.

Agricultural structure: The agricultural structure must at least be preserved or, where possible, improved and developed in ecological terms. Tenancy rates must not be affected and the switch to organic farming must not be obstructed. There must not be competition for land use with dairy farmers and agri-environmental measures.

Food security: The use of feedstock for energy generation must not infringe on the land use for food and animal feed production (no competition for land through biomass crops; utilisation of agricultural residue material and/or exclusive use of crop feedstocks with added environmental services).

5. Optimisation and Reorientation - what Instruments could be harnessed?

37. The preservation of the status quo for existing installations enshrined in the EEG does not leave any scope for retrospectively implemented restrictions. Thus we first point out legal steering instruments relating to procedures and subsidies that could be used in the short term to restrict the further development of maize-based biogasification under the existing status quo protection. Such instruments could make alternative crops and feedstock more attractive by targeting funding towards synergy effects in environmental, nature and climate-protection. The main objective is to make the operation of existing biogas plants more environmentally friendly and to encourage more crop diversity. The restrictions would apply generally if existing agricultural and environmental legislation could be implemented and tightened, irrespective of the actual use of crops (food or animal feed, crops for existing or new installations or recycling). Administrative legislation is there to prevent negative effects of intensive farming methods on soil, water, air and biodiversity. Although the developments criticised in point 22 et seq. are the result of economic advantages for energy crop cultivation, the relevant growing and production methods fall within the remit of agriculture itself. The KLU sees therefore an urgent need to adapt regulatory and sector-specific legislation. Table 1 in the Appendix contains an overview of recommendations and suggestions for practical measures.

5.1 Environmental legislation:

38. 38. Environmental legislation (including the Federal Soil Protection Act (BBodSchG), Federal Soil Protection Ordinance (BBodSchV), Federal Conservation Act (BNatSchG), etc.) defines standards for agricultural production methods. Article 17 of the Soil protection Act defines good agricultural practice in terms of soil protection. This article, however, is no more than a non-binding rule, and contravention is not a sanctionable offence. Good agricultural practice is based on the principle of sustaining fertility and productiveness of the soil. Crops and cultivation methods must be suitable for the soil and the location to comply with the precautionary approach laid out in Article 7 of the Soil Protection Act. Erosion, damage through compaction and structural change of the soil, the loss of humus and a decline in biological activity

in the soil must be avoided.

The KLU recommends the tightening of Article 17 and a clear, legally binding definition of what constitutes site-adapted agricultural use. These could be based on the recommendations of the DWA, the vTI and the information sheet from Schleswig-Holstein. The “good agricultural practice for cultivating maize” defined in the latter should be extended to other crops that seem problematic from an agri-environmental perspective (e.g. sugar beet, see point 19) and become legally binding. This would create an instrument that would subject the cultivation of maize and possibly sugar beet for animal feed or energy purposes to legally binding rules. These could then limit the undesirable side effects described under point 19 et seq. The KLU cannot sufficiently emphasise the need for making use of this option.

5.2 Subsidies legislation (Cross Compliance including GAEC):

39. The KLU also deems it necessary to review European subsidies legislation in the agricultural sector and make cultivation of arable land according to local needs, as defined in the GAEC standards, legally binding. Requirements regarding avoidance of erosion and loss of organic matter must be extended and better defined.

5.3 Legislation in the agricultural Sector:

40. The Fertiliser Application Ordinance must be extended to include the agricultural use of digestate. The KLU recommends in particular the inclusion of all digestates from biogas plants (i.e. also crop digestates) within the upper limit of 170kg of nitrogen per hectare and year set for manure-based fertilisers.. The reason is that the nitrogen dynamics of digestate largely resemble those of manure. The release of nitrogen is difficult to predict, and thus a certain amount of mineral N fertilization should be reserved to ensure optimum supply for crops. Nitrogen from digestates should be factored in when it comes to determining fertiliser requirements and planning fertilisation schedules for farms.

Furthermore, the KLU recommends that digestates should be subject to the same environmentally relevant regulations as manure. This would apply, for example, to the Application Ordinance and the establishment of manure registries. The KLU intends to look at the Fertiliser Application Ordinance in detail and identify what changes should be made. These recommendations will be published separately in due course.

5.4 Biogas Plants Ordinance (Biogas-Anlagen-Verordnung):

41. A biogas plants ordinance is currently in preparation. It will contain requirements concerning emission abatement and plant safety. The KLU recommends that for a better climate balance, not only emission thresholds must be defined, but also storage capacity for digestates must be extended to 9 months (with adequate transition periods for existing plants).⁷² This would ensure that digestates are stored and applied as fertilisers in line with good agricultural practice (i.e. according to the needs of crops - often in spring only).

5.5 Bioabfall-Verordnung:

42. The KLU has highlighted the problems surrounding the composition of digestate and their agricultural use (see point 30). We recommend that the biowaste disposal ordinance should specify what types of digestate containing what type of feedstock should be applied to what type of land. Applying biowaste in water protection areas should only be permitted in agreement with the competent water regulatory authority. The requirements in Article 52 of the Federal Water Act (WHG) should contain more specific advice on the application of digestate. The recommendations made by the DVGW-BGK (German Technical and Scientific Association for Gas and Water, section for compost quality) on the compatibility of digestates with water protection areas would be a good starting point.⁷³

5.6 Biomass Ordinance (Biomasse-Verordnung):

43. The KLU recommends that clover-grass crops and alfalfa (lucerne)-grass crops should be included as main crops in feedstock tariff class (EVK) II of the Biomass Ordinance. The KLU cannot understand why

tariffs have so far been paid only when these crops were grown as catch crops. This puts organic farmers in particular, who often use clover-grass crops as main feedstock in their biogas plants, at a disadvantage.

5.7 Renewable Energy Sources Act (EEG) (Erneuerbare Energien-Gesetz):

44. The EEG is the core steering instrument for the promotion of renewable energy in the electric power sector, where biogas is only one of several types of renewable energy championed. In order to implement the basic recommendations for future (new) installations outlined above, the KLU recommends that subsidies for biogas production from biomass crops be abolished immediately and feedstock tariff class (EVK) I be revoked altogether, as it largely applies to NaWaRos. This would make the use of renewable raw materials in new installations no longer profitable and the subsidies-induced expansion of NaWaRo land use for energy purposes would probably come to an end.

Upon abolishment of EVK I, criteria for EVK should be reviewed and some crops that are ecologically more compatible transferred from EVK I to EVK II, provided this is justified by the humus balance.⁷⁴

45. The EEG should offer an incentive for existing plant operators to switch voluntarily to the new EVK II (ecologically compatible materials). This could be achieved by a sufficiently large difference in feed-in tariffs of EVK I (currently 6 Eurocents per kWh) and EVK II (currently 8 Eurocents per kWh)⁷⁵ Whether the current difference of 2 Eurocents is sufficient to motivate farmers to switch must be investigated in due course. If this is not the case, this should be rectified. Another incentive could come from a one-off investment bonus for updating equipment in existing renewables-based BGPs to enable them to process alternative feedstocks.

46. In order to create an incentive for the use of material from countryside management and extensive grassland in existing plants falling under EEG 2009 regulations, tariffs for countryside management material should be paid in proportion to the material used, starting from the first tonne, in analogy to regulations in EEG 2012. The energy yield in the

Biomass Ordinance should be adapted to the energy yields that were actually obtained from countryside management material. No minimum threshold for feedstock should be set because often, very small quantities (waste) are used. Existing installations that have already been using over 50% countryside management waste will be protected and continue to receive the tariff they had previously been receiving.

47. The KLU considers the comprehensive and effective use of process heat as a basic criterion for BGPs to receive subsidies (see points 13-18). As a matter of principle, BGPs should be erected only where there is demand for heat. The decentralised supply of heat in rural areas should be given more consideration when choosing a location and authorising the operation of new BGPs. The KLU therefore recommends that the approval of new installations should depend on proof of fulfilling the obligation to use 70% of the heat generated (including own consumption)⁷⁶ In order to qualify, individual plants must be designed to accommodate regional power and heat needs. The value (and scarcity) of biomass resources requires optimum utilisation of its energy content. As an alternative, the purification of biogas to gas quality standards should be permitted so that it can be fed into the natural gas grid. This would ensure that the resulting biomethane could be used where power and heat could both be utilised at their optimum efficiency level.

48. Biogas - including biogas from residue and waste material - is storable and should therefore be used to meet peak demand rather than for covering the base load. This would require sufficient storage capacity, additional installed capacity, remote control technology for installations and additional heat storage facilities where applicable.

49. Over and above the restrictions mentioned, the KLU sees a need for incentives that encourage the environmentally-friendly operation of biogas plants. This could be achieved within the scope of the EEG and also as part of the upcoming CAP reform (Greening, agri-environmental measures) (see point 51-54). For the greatest possible efficacy and to encourage as many farmers as possible to use alternative feedstock with positive synergy effects, it would make sense to use both instruments in combination (e.g. using feedstock from extensive growth on ecologically sensitive areas for biogas generation).

5.8 Cap Reform (future Subsidies Legislation):

50. Within its legally binding Greening component, the reform of the common agricultural policy in the EU (CAP) offers various options to encourage biogas-producing farmers in particular to practise more environmental protection while providing feedstock for their BGPs.

51. In an earlier statement⁷⁷, the KLU recommended that as part of the Greening component, direct payments should go to three-crop rotations with a maximum share for one specific crop of 45%. An analysis of the Greening component⁷⁸ carried out by the vTI revealed that over half of biogas-producing maize farmers do not even comply with the maximum share of 70%, originally suggested by the EU-COM, for three-crop rotation. The KLU therefore re-emphasises its demand for a maximum crop share of 45% within the Greening component. It emphatically recommends the revocation of EVK I. As an alternative, operators of existing plants should be given incentives for switching feedstock. In the absence of such measures, most farmers will probably not take part in the Greening component and rather accept cuts in their direct subsidies.⁷⁹ If, instead, EVK I were revoked (for new installations and existing installations were given an incentive for switching) and the 45% crop share were adhered to, this would create an additional incentive for integrating EVK II alternative feedstock into the crop rotation and use it in BGPs.

52. In accordance with its opinions published on the CAP reform, the KLU favours a blanket ban on ploughing up grassland.⁷⁵ The conservation of grassland and the designation of ecological focus areas (EFAs; which, according to current negotiations, should initially make up 5% of arable farm land from 2015 and 7% from 2017 if applicable) are further components in the Greening of direct payments. In the opinion of the KLU, extensive culture of feedstock for BGPs (grass and residues from EFAs) should be recognised as ecologically beneficial land use. The additional incentive of higher tariffs in EVK II (see above) for the use of grassland cuttings and residues from EFAs would make the Greening more attractive. Farmers complying with Greening criteria and using plant material for power generation would be doubly rewarded.

53. Agri-environmental measures could provide further incentives and subsidy opportunities. Residues from such areas could also be used for energy generation. Agri-environmental measures and programmes should therefore be extended and modified to include the use of residual products, as long as these are at the end of cascading use and do not infringe on environmentally compatible farming. Adequate funding of the second pillar would be indispensable.

5.9 Consultation:

54. The KLU recommends an intensive consultation process during which existing plants should be upgraded. The consultation should focus on the reduction of losses (e.g. during feedstock storage), increased efficiency of installations (e.g. fermentation processes) and the optimisation of heat use. Practical monitoring results show that there is considerable room for improvement.

6. Outlook

55. In the view of the KLU, the implementation of the objectives for sustainable, multifunctional biogas production described in point 36 requires a change of direction for the biogas subsidy policy. Not only must regulatory and subsidy-related legislation be harnessed in the short term to curb ecological anomalies in the current subsidy policy for existing installations, but in the future, subsidies should be mainly directed to biogas resources that do not rely on biomass crops, but are based on waste and residue recycling and combine energy production with other environmentally and socially beneficial goods. These include process heat that can be regulated and used effectively. Subsidising these types of biogas production may be cost-intensive, but they pay for additional external services.

56. It is generally true that overloading the agricultural nitrogen cycle in ecological terms (by buying in animal feed, applying manure and digestate), in particular in the livestock-rearing regions of Germany, has resulted in groundwater thresholds set in the Nitrate Directive being exceeded and the objectives of the WFD not being reached. Nutrients contained in digestate are easily available to plants, irrespective of the feedstock they are derived from. Valuable as they are as fertilisers, they can also contribute to a nutrient overload that pollutes water and air. The KLU therefore stresses that before approval, the operator of a new BGP must be able to show that thresholds set by the Fertiliser Application Ordinance regarding organic fertilisers and N-balance surpluses will be adhered to when digestate from biogas production is applied to arable land, and efficient use will be made of the nitrogen. Farm gate balancing should be applied to individual farms. The KLU would also like to point out that the effect of digestate on humus, greenhouse gas emissions and nitrate leaching potential have not yet been sufficiently investigated.

57. In regions with lower livestock populations, small flexible decentralised waste and residue recycling plants and also organic biogas plants ("Bio-BGA") could provide heat, energy and fertiliser in response to demand. As mentioned above, the KLU takes the view that such installations should not only provide flexible power supply, but also decentralised heat

supply.

58. The types of BGPs we have in mind in this context are those used in organic farming to produce renewable energy. Since especially in farms that do not rear livestock, applying digestate could help restore nutrients, these biogas plants would provide additional ecological services, using predominantly clover-grass and lucerne-grass feedstock alongside manure. Before a plant is approved, it must be ascertained that the biomass crop cannot be used as animal feed. Clover and lucerne are nitrogen-fixing plants (legumes) with extensive root systems and long-lasting ground cover and have an improving effect on the soil and its fertility. Clover-grass crops play an essential part in crop rotation in organic farming in order to retain soil fertility. In arable farms where it cannot be used to feed livestock, clover-grass crops are predominantly used as green manure and do not generate direct yields and profits. Their use in BGPs represents value added for farms without livestock, as synergy effects in terms of crop rotation, nutrient supply from farm land and weed control can be harnessed. In addition, the versatile production structures and processing activities often found in organic farming may offer opportunities for the use of process heat.⁸⁰

59. The use of ecologically beneficial crops in biogas plants on organic farms not only produce internal synergy effects, but also further important ecological services for water and soil protection and for biodiversity and climate protection (fewer GHG emissions through legume crops, no use of mineral fertilisers, fewer CO₂ and N₂O emissions due to digestates). These crops comply with the objectives defined under point 36 and should receive more funding in the future as alternative bioenergy resources. The above also applies to conventional farms using clover-grass and similar crops. Many negative effects of silage maize could be abated (e.g. erosion control in high-risk locations, humus rebalance, improvement of soil fertility, crop diversification etc.) if it were partially replaced with clover-grass crops.

In this context, we repeat our demand that clover-grass and alfalfa (lucerne)-grass crops should be included as main crops in feedstock tariff class (EVK) II of the Biomass Ordinance in order to avoid discrimination against organic farmers.

60. Using grassland growth from extensive farming is a further contribution to sustainable, nature-com-

patible energy generation, preserving the diversity of the countryside and the habitats of many endangered plant and animal species. According to estimates by the DVL and the NABU, Germany has an available area potential of approximately 900,000 hectares. The energy potential is 12 PJ per annum and can be increased through energy generation from roadside vegetation by a further 1.2 PJ/a.⁶¹ However, the KLU would like to point out that using extensive grassland growth for energy production only makes sense where it can no longer be used as forage or bedding and such use cannot be introduced. Again, the same principle applies: In cascading use of biocrops, use for energy production should be the final step. There must not be any competition with grazing and livestock farming, as extensive grazing has a place in the preservation of wood pastures, mountain meadows/pastures, heathland and wetlands with their specific vegetation and characteristics.

Under the above premises, the use of extensive grassland for energy generation provides several ecological benefits with synergy effects for nature conservation and environmental protection. It can ensure sustainable long-term management of the open countryside and sustain its recreational value. It can help to reduce conservation costs, as the disposal of grassland cuttings has so far been a cost factor.

In addition, extensive grassland often occupies sites at risk of erosion, dry or wet locations or flood plains, where it protects soil, groundwater and surface water. Preserving these areas, especially wet, humic sites, helps to protect the climate because ploughing up grassland results in major CO₂ emissions. After all, the preservation of extensive grassland and its use in compliance with conservation standards will also preserve meadow-breeding birds and types of habitats, as stated in the Habitats Directive (lowland and mountain hay meadows, wetland meadows etc) with their typical species diversity (e.g. dusky and scarce large blue butterfly species). Using waste material for energy generation can prevent intensive farming and ploughing up grassland and provide the ecological services described above, as long as subsidies for extensive use (energy generation and statutory conservation) represent a viable and profitable alternative to land use such as ploughing up grassland to grow maize crops. The KLU therefore recommends increasing subsidies for extensive grassland management and for energy generation from countryside manage-

ment residues in the future. In this context, the KLU welcomes that material from countryside management has been clearly defined in the EEG 2012 and the difference to roadside vegetation made clear. In our opinion, the development of suitable harvesting equipment and innovative shredding technology for biogas plants should also receive subsidies. This seems to be the only way that countryside management materials and extensive grassland management can contribute to renewable energy production, while also protecting nature.

61. The KLU favours the continuation of special subsidies for small slurry-processing biogas plants. Agricultural fertilizers of animal origin are residues that accrue anyway and do not require additional area. They comply with objectives defined in point 36. During the fermentation process, nitrogen compounds in slurry are transformed (digested), making nutrients available for plants, while also reducing emissions of greenhouse gases (methane, carbon dioxide and nitrous oxide). These are additional ecological services provided by slurry-processing plants. In order to increase the output of small slurry-processing plants, it makes sense to continue to allow them to use other feedstock up to a maximum of 20% mass. However, the KLU supports the continuation of the subsidy policy for small slurry-processing plants only if alternative EVK II feedstocks are added (see point 44 et seq.)

7. Conclusion and Recommendations

62. The use of biomass grown specifically for energy generation can have negative outcomes for environment protection and nature conservation, as illustrated in our example of maize silage, and will counteract efforts to achieve climate and biodiversity objectives. Referring to the questions raised during the biogas dialogue event held by the German Federal Government, the KLU makes the following suggestions and recommendations:

63. The KLU takes the view that the energetic potential of biomass lies primarily in the use of agricultural residues and other organic waste material, as well as in the use of crops with added ecological services, as defined in point 36. The agricultural sector can realise its potential by using feedstock from grassland, waste material from countryside management (in line with conservation rules), slurry and environmentally beneficial crops and plants (e.g. legumes, wild flowers around fields and on verges, etc.)

64. Any new biogas plants should provide power only where needed to smooth fluctuations in the power supply from other renewable sources. The use of existing biogas plants should be reviewed according to similar criteria.

65. Another precondition for the use of biogas, in the KLU's view, is a comprehensive and effective use of the heat generated. Residue and waste-recycling plants have a potential for the sustainable supply of heat in rural areas that, to date, has neither been sufficiently recognised nor sufficiently funded. We recommend the allocation of more research funding within the sector to provide adequate support for the development and implementation of relevant concepts and strategies.

66. Alternatively, the KLU recommends financial support for feeding biomethane into the gas grid. Funding should cover not only research into efficiency gains and cost reduction, but also the actual construction of such installations.

67. Technological upgrading and the use of the most ecologically beneficial crops (e.g. clover and grass feedstocks) should be made more attractive to operators of existing biogas plants through incentives and bonuses. This would help reduce the negative

environmental impact from existing installations still covered by the outgoing subsidies plan.

68. In order to limit damage to the environment through intensive farming, the KLU recommends that legislation in the environmental and agricultural sectors be reviewed and adaptations made to European subsidies legislation.

69. The Common Agricultural Policy of the EU provides incentives for the switch to a more environmentally friendly agriculture including biogas production. In order to be effective, the Greening component should become mandatory and adequate funding of the second pillar should be available. The KLU has clarified its position on the reform of the Common Agricultural Policy in various statements.⁸²

70. Furthermore, the KLU recommends that there should be a legal obligation to carry out a regional nutrient analysis of the area in view of the application of digestate before a new biogas plant is approved. What must be prevented is the establishment of biogas plants in regions where the additional application of digestate will result in nutrient overload and not comply with soil and water protection requirements. A legal framework must be created that makes it possible to withhold permission for the construction of further installations in areas suffering already from nutrient overload.

71. The KLU would like to emphasise that Germany has taken a lead role in the world in terms of switching energy supplies. What looked like a recipe for success - biogas from biomass crops - is already being exported to neighbouring countries. To prevent it from turning into a recipe for disaster in environmental terms, the Federal Government should give priority to residue and waste feedstock in biogasification and make operators of existing plants aware of these recommendations.

72. From the KLU's view, it will be necessary to revisit the situation, including legal instruments and their effects and consequences, in due course and evaluate them in a critical light. It may be necessary to make a few practice-relevant amendments that will facilitate sustainable and effective bioenergy generation from residue and waste material.

Table 1

Recommendations and suggestions for a change of direction in biogas funding. In this context, the KLU would like to emphasise that energy saving remains the most cost-effective of all sustainability measures.

Instrument	Restrictions		Incentives	
	Existing plants	New plants	Existing plants	New plants
EEG	Preservation of the status quo	• Revocation of EVK I (NaWaRo) • Reclassification of ecologically non-hazardous material (e.g. fodder beet leaves) as EVK II • Mandatory, documentable use of 70% of waste heat	• attractive offer for the switch to the new EVK II (ecologically beneficial feedstock) with substantially higher tariffs than EVK I (essentially renewable raw materials) • one-off investment bonus for refitting existing renewables-based BGPs to enable them to process alternative feedstocks. • Revoking the minimum threshold of 50% for the use of countryside management waste in the EEG 2009, combined with switching offer for existing installation operators, no automatic “NaWaRo bonus”	• Continuation of targeted funding for small recycling plants (small slurry-processing plants, waste digesters) • Subsidies for upgrading to biomethane
Biomass Ordinance			Inclusion of clover-grass and lucerne crops as main crops in EVK II	
Fertiliser Application Ordinance	Comprehensive inclusion of digestate in calculating the nutrient limit of 170 kg N per hectare p.a.			
Environmental legislation:	Tightening of good agricultural practice for agricultural production adapted to site-conditions, irrespective of final use, made mandatory			
Federal Soil Protection Act (BBodSchG Art. 17)	• Extension of storage capacity for digestates to 9 months (with adequate transition periods for existing plants). • Proof of adherence to emission thresholds to improve the climate balance, with transition period for existing installations.			
BGP Ordinance			Greening: Crop diversity Limitation of the maximum share of one crop type to 45%, while abolishing EVK I for new plants and establishing incentives for existing installations as part of the Greening component. Preservation of grassland and ecological focus areas: • blanket ban on ploughing up grassland • recognition of ecologically beneficial land use for extensive grassland management and the provision of feedstock (grass and residues from EFAs) for BGPs Second pillar: • Extension and changes to agri-environmental measures for energy generation from residue material	

Notes

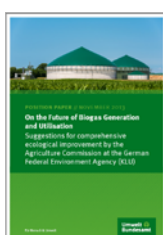
1. UBA (2010): Energy target 2050: 100% renewable electricity supply. Conclusion of the study: "For Germany an electricity supply system based completely on renewable energies by 2050 is technically... feasible...without compromising either Germany's position as a highly industrialised country or modern behavioural and consumption patterns." (op.cit. p. 4).
2. UBA (2013): Germany in 2050 - a greenhouse gas-neutral country
3. BMU (2013): Renewables in Figures At: <http://www.erneuerbare-energien.de/die-themen/datenservice/erneuerbare-energien-in-zahlen/erneuerbare-energien-im-jahr-2012/>
4. BMU (2013): Development of renewables in Germany in 2012, based on current data of the working group Erneuerbare Energien-Statistik (AGEE-Stat, renewable energy statistics). Diagrams and tables. Updated: February 2013:
5. Kaltschmitt, et al. (2009): Energie aus Biomasse - Grundlagen, Techniken, Verfahren. (Energy from biomass - foundations, techniques, and methods). 2. Heidelberg : Springer Verlag, 2009.
6. SRU (2007): Klimaschutz durch Biomasse. (Climate protection through biomass) Special report. P. 99
7. WBGU (2008): Welt im Wandel. (World in transition) Zukunftsfähige Bioenergie und nachhaltige Landnutzung. (Future-proof bioenergy and sustainable land use) P. 1
8. BMELV and BMU (2009): Nationaler Biomasseaktionsplan für Deutschland - Beitrag der Biomasse für eine nachhaltige Energieversorgung. (National Biomass Action Plan for Germany - the Contribution of Biomass of a sustainable energy supply).
9. FNR (2013): Anbauflächen für nachwachsende Rohstoffe. (arable land for renewable raw materials). At: <http://mediathek.fnr.de/grafiken/anbauflaeche-fur-nachwachsende-rohstoffe-2012-grafik.html>
10. WBA (2007): Nutzung von Biomasse zur Energiegewinnung – Empfehlungen an die Politik (The use of biomass feedstock for energy generation - recommendations for policy makers). Conclusion: The subsidised lines of bioenergy feedstocks (biofuels and biogas based on maize) are inefficient not only from an energy, but also from a climate policy perspective. Only those bioenergy types should be subsidised that do not compete with food production, that help to avoid methane emissions from slurry, and/or are associated with very low CO₂eq abatement costs or a very high CO₂eq abatement potential.
11. WBA (2011): Förderung der Biogaserzeugung durch das EEG (Support of biogas production within the EEG). Statement on the planned amendment to the EEG. Conclusion: Subsidies for biogas production in their present form should be discontinued. They cannot be justified from a climate policy perspective, as they lead to high CO₂ abatement costs, especially if indirect land use changes are taken into account. Their contribution to the overall energy supply is negligible, but results in problematic changes in the agricultural structure (nutrients, crop rotation), increasing prices for agricultural products and a new dependency of the agricultural sector on policy.
12. SRU (2007): Klimaschutz durch Biomasse. (Climate protection through biomass) Special report. Conclusion: The availability of arable land puts restrictions on the growth potential of biomass. Biomass cultivation competes with food and animal feed production and can only be supported where it is in compliance with the requirements of conservation and countryside management. The support for biomass production must take its lead from climate protection and a holistic energy concept must be developed. Recommendations: A freeze on the fuel quota, support for combined heat and power generation, in combination with national and international ecological standards.
13. WBGU (2008): Welt im Wandel (World in transition). Zukunftsfähige Bioenergie und nachhaltige Landnutzung. (Future-proof bioenergy and sustainable land use) Conclusion: The sustainable bioenergy potentials available worldwide should be exploited as long as sustainability is not put at risk, especially in terms of food security as well as conservation and climate protection objectives.
14. Leopoldina (2012): Bioenergie: Möglichkeiten und Grenzen (Bioenergy - opportunities and limitations). Conclusion: no further expansion of the bioenergy sector, support only for those feedstocks that do not compete with food supply, which, in turn, would lead to food scarcity and price increases. The types of bioenergy supported should have no major negative impact on ecosystems and biodiversity, while their carbon footprint must be significantly smaller than that of the fossil energy they are replacing.
15. LUC: Land use change: Land use changes due to the cultivation of biomass as energy feedstock, e.g. deforestation, cultivation of grassland, turning wetland into arable land. ILUC: Indirect land use change: indirect land use changes due to the cultivation of bioenergy crops on existing arable land, while food production is being displaced to other areas.
16. EWSA (2013): Opinion of the European Economic and Social Committee on the „Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 98/70/EC concerning the quality of petrol and diesel fuels and amending Directive 2009/28/EC concerning the promotion of the use of energy from renewable sources.
17. Purpose-grown biomass are defined as energy crops, i.e. biogenic energy carriers from agricultural production (plants grown on fields and grassland) that have not been previously used in any other way, but are combusted or converted into gas.
18. For biomass from waste, GHG emissions are attributed to the main product and not to the waste that is utilised to generate energy.
19. The EU Commission has published a topical proposal on how to deal with the ILUC issue - by flagging up ILUC emission factors for prevalent biofuel feedstocks. COM (2012) 595 – Opinion of the European Economic and Social Committee on the „Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 98/70/EC concerning the quality of petrol and diesel fuels and amending Directive 2009/28/EC concerning the promotion of the use of energy from renewable sources. The proposal is currently controversially debated between policy makers and experts.
20. Ordinance on requirements pertaining to sustainable production of bioliquids for electricity production (Biomass-electricity-sustainability ordinance – Biomassestrom-Nachhaltigkeitsverordnung (BioSt-NachV))
21. Ordinance on requirements pertaining to sustainable production of biofuels (Biomass-biofuel-sustainability ordinance – Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung (Biokraft-NachV))
22. Jehring et al. (2012): (Sustainable use of global land and biomass resources).
23. The KLU would like to point out that material flows must be considered each in their own right. There are huge regional differences as well as technological and logistical limitations. Furthermore, protein-rich residual matter should be primarily used as animal feed in line with the protein strategy of the BMELV (Federal Ministry of Food and Agriculture),

- while composting should become more widespread and replace the use of peat in order to protect soils and wetland. As a general principle, the accumulation of residual and waste matter should be avoided.
24. Biomethane could only be a transition technology option, while the other options mentioned are gaining ground.
 25. Lowest cost per tonne of CO₂ equivalent saved.
 26. Jering, A. et al. (2012): Sustainable use of global land and biomass resources. Position paper, published by the Federal Environmental Agency.
 27. This does not mean we have to go back to square one, as it is possible to adopt criteria from the Biofuel Sustainability Ordinance and the Biomass-Electricity Sustainability Ordinance. These can be generalised, modified and amended so that they apply to solid and gaseous energy carriers, as required.
 28. Power generation should be combined with the generation and reuse of renewable heat, which still happens far too rarely.
 29. BMU (2012): Langfristszenarien und Strategien für den Ausbau der erneuerbaren Energien in Deutschland bei Berücksichtigung der Entwicklung in Europa und global. (Long-term scenarios and strategies for the deployment of renewable energies in Germany in view of European and global developments). P. 115.
 30. Scenario 2011 A describes a middle-of-the-road scenario for the development of renewables in the electricity sector. By 2050, electric vehicles (vehicles powered exclusively by electricity and plug-in hybrids) will account for 50% percent of all vehicle kilometres. The remaining transport will rely on biofuels as well as vehicles powered by hydrogen. Vehicles overall will have become more efficient. Hydrogen will also be used as a chemical storage medium for renewables-based electricity in combined heat and power generation and for short-term reconversion into power. The scenario takes into account the nuclear exit decision of the Bundestag of June 30th 2011 (13th act amending legislation on nuclear power).
 31. BMU (2013): Zeitreihen zur Entwicklung der erneuerbaren Energien in Deutschland unter Verwendung von Daten der Arbeitsgruppe Erneuerbare Energien-Statistik (AGEE-Stat). Time series on the development of renewables in Germany, using data provided by the working group on renewable energy-statistics (AGEE-Stat). Last updated: February 2013: P. 38
 32. There were also some small additional changes.
 33. Fachverband Biogas (2013): Branchenzahlen 2012 und Prognose der Branchenentwicklung 2013. (Industry figures for 2012 and forecast of the development of the industry for 2013).
 34. WBA (2011): Förderung der Biogaserzeugung durch das EEG (Support of biogas production within the EEG). P. 4.
 35. DBFZ (2012): Monitoring zur Wirkung des Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) auf die Entwicklung der Stromerzeugung aus Biomasse. (Monitoring the effect of the Renewable Energy Sources Act on the development of power generation from biomass. P. 85 Use of feedstock for energy production: 77% renewable raw materials, 14% excrement, 8% biowaste, 1% industrial and agricultural residues.
 36. Existing plants are protected and thus not affected by the new rules (abolition of the NaWaRo bonus and a cap on maize feedstocks). Although new plants do not receive the NaWaRo bonus, their basic feed-in tariff (depending on installation capacity) was increased. The difference between renewable raw materials (feedstock tariff class I) and ecologically preferable raw materials (feedstock tariff class II) is no more than 2 Eurocents per kWh. It can therefore be assumed that the percentage of biocrop feedstock will remain at the existing high levels.
 37. Plant operators who make up at least 30% of their overall biomass feedstock by slurry receive subsidies (NaWaRo bonus 7 Eurocent + slurry bonus 4 Eurocent) for the overall output of their plant. However, 30% slurry generate just about 7% of the electricity, while 93% are generated from energy crops.
 38. DBFZ (2012): Monitoring zur Wirkung des Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) auf die Entwicklung der Stromerzeugung aus Biomasse. (Monitoring the effect of the Renewable Energy Sources Act on the development of power generation from biomass. Final report on the EEG period 2009 to 2011. Last updated: March 2012. An installation's own demand for heat varies considerably, depending on the size of the installation and the feedstock used, in a range between 7% and >80% of the overall heat generated. Small installations in particular and those using a large proportion of slurry in their feedstock require large amounts of heat to keep up their fermentation temperature. The average own heat demand lies around 30%. Of the remaining heat available for external use, the DBFZ (German Biomass Research Centre) estimates that approximately 45% are actually utilised. In other words, approximately 31% [45% of 70%] of the overall heat generated is used externally
 39. - a problem (heat wastage) not unknown, however, to conventional power stations.
 40. Gelsenwasser AG et al. (2010): Kooperationsvorhaben „Nachhaltiges Biogas am Niederrhein“ – Biogaseinspeisung als dezentrales, partnerschaftliches und nachhaltiges System. (Cooperation project Sustainable biogas at the Lower Rhine - a decentralised, cooperative and sustainable biogas feed-in system). IN: Energie- Wasserpraxis 11/2010. 56-62.
 41. Deutsche Energie Agentur (German Energy Agency, dena) (2012): Branchenbarometer Biomethan. Daten, Fakten und Trends zur Biogaseinspeisung. (Industry barometer for biomethane. Data, facts and trends on feeding in biogas).
 42. FNR (2012): At: <http://mediathek.fnr.de/grafiken/pressegrafiken/maisanbau-in-deutschland.html>
 43. Statistisches Bundesamt (Federal Statistical Office), BMELV (2012): 132. Livestock
 44. BMU (2013): Zeitreihen zur Entwicklung der erneuerbaren Energien in Deutschland unter Verwendung von Daten der Arbeitsgruppe Erneuerbare Energien-Statistik (AGEE-Stat). Time series on the development of renewables in Germany, using data provided by the working group on renewable energy-statistics (AGEE-Stat). Last updated: February 2013:
 45. Feed-in tariffs for solar power are currently around 11-15 Eurocents per kWh, those for power from onshore windfarms around 5-9 Eurocents per kWh (and about 15 Eurocents per kWh for offshore windfarms). Feed-in tariffs for power from biomass depend on the size of the installation and the feedstock used. The range is between 11 and 25 Eurocents per kWh with an average of approximately 18 Eurocents per kWh ((Frauenhofer-ISE 2012: Studie Stromgestehungskosten erneuerbare Energien und BMU 2012: EEG-Vergütungssätze).
 46. EuroNatur (2013): Bioenergie neu bewerten. Tonne/Trog/Tank/Teller/Tagfalter: Welchen Beitrag kann eine nachhaltige Bioenergie zur Energiewende leisten? (Bioenergy re-evaluated. Barrel/trough/tank/plate/moth - what contribution can sustainable bioenergy make to the energy turnaround?)
 47. Soil Protection Commission at the Federal Environmental Agency (KBU, 2008): „Bodenschutz beim Anbau nachwachsender Rohstoffe.“ (Soil protection in the cultivation of renewable raw materials) <http://www.umweltbundesamt.de/>

- uba-info-medien/3472.html
48. Reporting pursuant to the United Nations Framework Convention on Climate Change and the Kyoto Protocol in 2013. Nationaler Inventarbericht zum Deutschen Treibhausgasinventar 1990 – 2011, (national inventory report on the German greenhouse gas inventory 1990-2011) Umweltbundesamt, EU-Submission 15.01.2013
 49. Poeplau C, Don A, Vesterdal L, Leifeld J, Wesemael B van, Schumacher J, Gensior A (2011) Temporal dynamics of soil organic carbon after land-use change in the temperate zone - carbon response functions as a model approach. *Global Change Biol* 17(7):2415-2427
 50. Gensior A, Roth G, Well R (2012) Landwirtschaftliche Bodennutzung: eine Bestandsaufnahme aus Sicht der Klimaberichterstattung. (Agricultural land use – taking stock from a climate perspective) *Bodenschutz* 17(3):81-89
 51. Höher (2012): Auswirkungen der Bioenergie auf die Landwirtschaft in Niedersachsen. (Effects of bioenergy on the agriculture of Lower Saxony). Talk given at the Biogas Forum 2.5.2012.
 52. LWK Niedersachsen (2010): Maisanbau folgt Biogasanlagen. (maize cultivation follows biogas plants).
 53. NLWKN (2010): Niedersächsisches Modell- und Pilotvorhaben - Energiepflanzenanbau, Betrieb von Biogasanlagen und Gärrestmanagement unter den Anforderungen des Gewässerschutzes. (Model and pilot project in Lower Saxony - cultivation of energy cultivation of energy crops, operation of biogas plants and digestate management in compliance with water protection requirements.)
 54. Oldenburg-East Frisian Water Board.
 55. OOWV (2013): Gülle, Gärreste und Klärschlamm – Konkurrenz auf knappen Flächen (Slurry, digestate and sewage sludge - competition on limited space). Talk by Egon Harms on the 8th DWA sewage sludge conference in Fulda, June 4th - 6th 2013.
 56. The EEG 2012 stipulates the establishment of new closed-system storage for digestate. These must allow for a hydraulic retention time of at least 150 days for this type of feedstock in order to reduce methane, nitrous oxide and ammonia emissions. On the technology side, this requires gas-tight storage space for the digestate (see Article 6 (4) Sect. 1; EEG 2012). There are no comparable rules in previous versions of the EEG.
 57. In other words, there are not enough C-backbones available to convert the available inorganic nitrogen into amino acids and finally proteins.
 58. vTI (2008): Aspekte des Gewässerschutzes und der Gewässernutzung beim Anbau von Energiepflanzen - Ergebnisse eines Forschungsvorhabens im Auftrag des Umweltbundesamtes (Aspects of water protection and utilisation in the cultivation of energy crops - results of a research projects commissioned by the Federal Environmental Agency).
 59. DWA (2010): Information sheet DWA-M 907: Erzeugung von Biomasse für die Biogasgewinnung unter Berücksichtigung des Boden- und Gewässerschutzes. (Biomass production for biogasification purposes with soil and water protection in mind). DWA Set of Rules. P. 20 et seq.
 60. VDLUFA (2004): Standpunkt. Humusbilanzierung. Methode zur Beurteilung und Bemessung der Humusversorgung von Ackerland. (Point of view - nutrient balance of humus - evaluating and measuring the supply of organic matter in arable land). P. 8. Depending on the original organic content of the soil, crop-specific changes in humus content can be expected to vary between -560 to -800 kg of organic carbon per hectare.
 61. „Empfehlungen zur Optimierung des Maisanbaus in Schleswig-Holstein“ (2011) (recommendations on the optimisation of maize cultivation), published by Bauernverband, Landwirtschaftsministerium, Landwirtschaftskammer, Gemeindetag, Fachgruppe Biogas, Landesverband Lohnunternehmer, Landesverband Maschinenringe, Christian-Albrechts- Universität Kiel, Deutsches Maiskomitee und Kompetenzzentrum Biomasse.
 62. DWA (2010): information sheet DWA-M 907 Erzeugung von Biomasse für die Biogasgewinnung unter Berücksichtigung des Boden- und Gewässerschutzes. (Biomass production for biogasification purposes with soil and water protection in mind).
 63. Philipp, W., Hölzle, L. (2013) Gärprodukte aus hygienischer Sicht (Digestates from a hygienic perspective). IN: *Biogas-Journal* 4/2013. P. 110-114.
 64. Ratsak et al. (2013): Veterinärantibiotikarückstände in Gülle und Gärresten aus Nordrhein-Westfalen (residues from veterinary antibiotics in slurry and digestate in North Rhine-Westphalia).
 65. Initiativen mit Weitblick. At: <http://www.initiativen-mit-weitblick.de/16.html>
 66. BfN (2008): Where have all the flowers gone? Grünland im Umbruch. (turning the grassland upside down). P. 9.
 67. The EEG 2012 introduced a tariff scheme for biomass-to-power conversion where the tariff paid depends on the feedstock used. The feedstocks are divided into three feedstock tariff classes which are listed in appendixes 1-3 of the Biomass Ordinance (Biomasse-Verordnung) together with their energy yield. The share of electricity generated by feedstock listed in Appendix 1 will only receive the basic feed-in tariff. The subsidy will increase proportionally for electricity generated from feedstock listed in Appendix 2 (feedstock tariff class I) or Appendix 3 (feedstock tariff class II).
 68. Because small units incur very high specific costs.
 69. In 2012, only 340 new installations were commissioned, which is a reduction by 74 percent compared to the previous year 2011 (1270 new installations).
 70. BMU (2013): Memorandum - 2nd EEG Dialogue “The Potential and Utilisation of Biogas” on February 4th 2013 at the Federal Ministry for the Environment.
 71. This follows the Biofuel Sustainability Ordinance and the Biomass-Electricity Sustainability Ordinance. Both stipulate that from 2017 a greenhouse gas abatement potential of 50% (Article 8) should apply under certain conditions and be increased to 60% from 2018.
 72. Provisions for this have already been made in the draft version of the biogas plants ordinance.
 73. DVGW-BGK (2013): Eignung von Gärprodukten aus Biogasanlagen für die landbauliche Verwertung in Trinkwasserschutzgebieten für Grundwasser. (The compatibility of digestate from biogas plants with agricultural use in drinking water protection areas and the protection of groundwater).
 74. Verordnung über die Erzeugung von Strom aus Biomasse (Ordinance on Generation of Electricity from Biomass, Biomass Ordinance) (Biomasseverordnung - BiomasseV) (2012) : Appendix 2 and 3: Feedstocks in tariff classes I and II and their energy yields.
 75. For BGPs up to 500 kWel. Over and above their tariff for feedstocks, plant operators receive a basic feed-in tariff. For installations up to 150kWel, this amounts to 14.3 Eurocents per kWh, for installations up to 500 kWel 12.3 Eurocents per kWh and less for larger installations. The basic feed-in tariff is degressive - decreasing by 2% per annum. The tariff quoted here applies to BGPs commissioned in 2012.
 76. For the summer months when demand for heat is lower, the KLU suggests that BGPs be operated at reduced capacity, to

save feedstock for the winter months. Power demand over the summer would then primarily be met by solar and wind energy,

77. KLU (2011): Towards a Greening of Pillar 1 and an efficient Pillar 2 At: <http://www.umweltbundesamt.de/publikationen/towards-a-greening-of-pillar-1-an-efficient-pillar>
78. vTI (2012): Analyse der Vorschläge der EU-Kommission vom 12. Oktober 2011 zur künftigen Gestaltung der Direktzahlungen im Rahmen der GAP nach 2013 (Analysis of the suggestions by the EU Commission of October 12th 2011 on future direct subsidies within CAP beyond 2013).
79. How high these will be is currently being negotiated in Brussels. However, there seems to be agreement that if farmers do not take part in the Greening altogether, not only will 30% of the Greening component of their subsidies be cut, but also a proportion of their 70% basic subsidies. No definite decision has been taken yet.
80. Möller, D.; Anspach (2007): Biogasproduktion im ökologischen Landbau – Chancen und Herausforderungen aus betriebswirtschaftlicher Sicht. (Biogas production in organic farming - opportunities and challenges from a managerial perspective). Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Bd. 42, 2007: 485-486
81. NABU (Hrsg.) (2011): Grünlandpflege und Klimaschutz (Care of grassland and climate protection). Situation, Erfassung und Ansätze zu alternativer Nutzung von naturschutzfachlich wertvollem Grünland (A survey of the situation and solutions for the alternative use of valuable conservation grassland).
82. KLU (2011): “Towards a Greening of Pillar 1 and an efficient Pillar 2” - Opinion of the Agriculture Commission at the German Federal Environment Agency. (KLU) on the Reform of the Common Agricultural Policy.
KLU (2012): The legislative proposals for the reform of the CAP - Good initiatives but not good enough for the environment. Opinion of the Agriculture Commission at the German Federal Environment Agency. (KLU) on the Reform of the Common Agricultural Policy.
KLU (2013): Common Agricultural Policy reform must ensure mandatory and effective greening of Pillar 1
Statement of the Agriculture Commission at the German Federal Environment Agency (KLU)
KLU (2013): A Greener Common Agricultural Policy - A start has been made but many weak points remain.
Opinion of the Agriculture Commission at the German Federal Environment Agency. (KLU) on the Reform of the Common Agricultural Policy.
At: <http://www.umweltbundesamt.de/landwirtschaft/klu/publikationen.htm>



► **Download this paper at**

<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen/biogaserzeugung-nutzung-oekologische-leitplanken>

 www.facebook.com/umweltbundesamt.de
 www.twitter.com/umweltbundesamt



POSITION // JANUAR 2014

Ökologische Vorrangflächen – unverzichtbar für die biologische Vielfalt in der Agrarlandschaft!

Position des Bundesamtes für Naturschutz, des Umweltbundesamtes und der Kommission Landwirtschaft am Umweltbundesamt zur nationalen Umsetzung von Ökologischen Vorrangflächen

Impressum

Herausgeber:

Umweltbundesamt
Fachgebiet II 2.8
Postfach 14 06
06844 Dessau-Roßlau
Tel: 0340-2103-0
info@umweltbundesamt.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

Bundesamt für Naturschutz
Fachgebiet II 3
Konstantinstr. 110
53179 Bonn
Tel: 0228-8491-0
info@bfm.de
Internet: www.bfn.de

 www.facebook.com/umweltbundesamt.de
 www.twitter.com/umweltbundesamt

 www.facebook.com/bfn.de
 www.twitter.com/bfn_de

Autorinnen und Autoren:

Umweltbundesamt:
Knut Ehlers, Dietrich Schulz, Frederike Balzer, Jörn Wogram,
Thomas Holzmann

Bundesamt für Naturschutz:
Andreas Kärcher, Nadine Becker, Manfred Klein, Andreas
Krug, Beate Jessel

Für die Kommission Landwirtschaft beim
Umweltbundesamt:
Lutz Ribbe (Vorsitz), Wolfram Güthler, Alois Heißenhuber,
Kurt-Jürgen Hülsbergen, Heino von Meyer, Ulrich Peterwitz,
Hubert Wiggering

Redaktion:

Geschäftsstelle der Kommission Landwirtschaft beim
Umweltbundesamt (KLU) im Fachgebiet II 2.8

Die KLU ist ein Gremium unabhängiger Expertinnen und
Experten. Sie berät das Umweltbundesamt mit
konkreten Vorschlägen zu einer umweltgerechteren
Landwirtschaft.

Publikationen als pdf:

[http://www.umweltbundesamt.de/publikationen/
oekologische-vorrangflaechen-unverzichtbar-fuer-die](http://www.umweltbundesamt.de/publikationen/oekologische-vorrangflaechen-unverzichtbar-fuer-die)

Bildquellen:

Titel: Landschaft Scheyern

Stand: Januar 2014

Kernaussagen

- Einsatz von Pestiziden und Düngemitteln: Für Sinnhaftigkeit und Erfolg der ökologischen Vorrangflächen ist ein eindeutiger Ausschluss von Pestiziden und Düngemitteln auf ökologischen Vorrangflächen (ÖVF) unabdingbar.
- Mögliche Flächentypen für ÖVF: Nur solche Flächentypen dürfen anrechenbar sein, die einen eindeutigen Mehrwert für Natur- und Umweltschutz in der Agrarlandschaft erbringen.
- Gewichtungsfaktoren: Gestaffelte Gewichtungsfaktoren sind, insbesondere bei den ÖVF mit Nutzungsoption, grundsätzlich sinnvoll. Allerdings darf der ÖVF-Anteil an der Gesamt-Ackerfläche dadurch keinesfalls geschmälert werden (keine Gewichtungsfaktoren über 1).
- Betriebsbezogener Ansatz: Notwendig ist die Anlage von ÖVF auf Betriebsebene, keine Anlage auf regionaler und kollektiver Basis.
- Mehrwert: Derart ausgestaltete ÖVF bergen einen Mehrwert für Gesellschaft und Landwirtschaft.

1. Vorbemerkung

Das von der EU-Kommission bei der Reform der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik (GAP) verfolgte Ziel ist neben einer gerechteren Verteilung der Agrargelder insbesondere eine umweltfreundlichere, „grünere“ GAP. Die Notwendigkeit für eine stärkere Ökologisierung der GAP wird u.a. aus dem dramatischen Artenrückgang in der Agrarlandschaft, anhaltend hohen Nährstoffeinträgen in Böden und Gewässer sowie aus europäischen und globalen Vorgaben zum Schutz der Biodiversität ersichtlich. Die zentrale Maßnahme zur Erreichung dieses Ziels ist die Einführung einer Ökologisierungskomponente (sogenanntes „Greening“). An diese Unterstützung der „für den Klima- und Umweltschutz förderlichen Landbewirtschaftungsmethoden“ sind 30 Prozent der Mittel aus der 1. Säule gebunden.

Das Greening umfasst insgesamt drei Maßnahmen. Neben der Fruchtartendiversifizierung und dem Erhalt des Dauergrünlandes ist nach Auffassung von BfN, UBA und KLU die Anlage von ökologischen Vorrangflächen (ÖVF) eindeutig das Herzstück der Reform, um den notwendigen Schutz bzw. entsprechenden Verbesserungen der biologischen Vielfalt sowie beim Wasser- und Bodenschutz in der Agrarlandschaft zu erzielen. Insbesondere in Intensivregionen können sie dazu beitragen die Ziele der EU-Biodiversitätsstrategie zu erreichen sowie zur Umsetzung von Boden- und Gewässerschutzzielen (z.B. der EG-Wasserrahmenrichtlinie) beitragen.

Ergänzend weisen BfN, KLU und UBA darauf hin, dass ein konsequenter Schutz des Grünlandes in Deutschland für Natur-, Klima- und Umweltschutz von zentraler Bedeutung ist. In Natura 2000-Gebieten, in Mooren, Auen, biotopkartierten Flächen und auf Hängen muss im Rahmen der GAP-Reform jeglicher Umbruch von Grünland verboten werden. Darüber hinaus ist ein Umbruch von Grünland nur im Ausnahmefall zu genehmigen und dann insbesondere die entsprechende Neuschaffung von Grünland zwingend vorzuschreiben.

Um die notwendigen Wirkungen zu erreichen, sind für ÖVF konkrete Kriterien und Anforderungen erforderlich, deren EU-weiter Rahmen durch delegierte Rechtsakte gesetzt werden wird. Wesentlich wird darüber hinaus jedoch die nationale Umsetzung der GAP in den Mitgliedstaaten sein. In diesem Rahmen ist die Ausgestaltung der ökologischen Vorrangflächen schwerpunktmäßig auf die Erhaltung der biologischen Vielfalt sowie ergänzend auf den Wasser-, Klima- und Bodenschutz auszurichten. Die nachfolgenden Vorschläge machen deutlich, welche notwendigen Festlegungen auf nationaler Ebene für eine zielführende Ausgestaltung der ÖVF und damit ein effektives Greening zu treffen sind.

2. Ausgangssituation

Ab 2015 müssen Betriebe mit mehr als 15 Hektar Ackerfläche auf 5 % ihrer Ackerfläche ökologische Vorrangflächen ausweisen. Ausgenommen von den ÖVF-Anforderungen sind z.B. Dauerkulturen und Betriebe des ökologischen Landbaus. Auf Grundlage eines Evaluierungsberichts der EU-Kommission in 2017 kann der ÖVF-Anteil auf sieben Prozent erhöht werden. Aus einer umfangreichen und noch weiter zu konkretisierenden EU-Liste möglicher Flächen-

typen für ÖVF müssen die Mitgliedstaaten bei ihrer nationalen Umsetzung mindestens einen Flächentyp auswählen. Die Liste der Kommission umfasst eine Vielzahl an Flächentypen mit extensiver Nutzung (z.B. Anbau von Kurzumtriebsplantagen, Zwischenfrüchten oder Begrünung sowie stickstofffixierende Pflanzen) und ohne Nutzungsoption (z. B. Brachflächen, Terrassen, Landschaftselemente).

3. Ökologische Mindestkriterien für ÖVF

Damit die notwendigen Wirkungen für den Erhalt der Biodiversität und der Naturgüter erzielt werden, müssen ÖVF bestimmte ökologische Mindestkriterien erfüllen. Entscheidend aus Sicht des Natur- und Umweltschutzes sind Umfang, Lage und Anordnung sowie Qualität der ÖVF. Dazu ist es notwendig, dass sie auf Betriebsebene erbracht werden, der Landwirt in Besitz der Verfügungsrechte ist und die ökologischen Vorrangflächen in Zusammenhang mit den sonstigen Ackerflächen des Betriebes stehen. Nur so können gerade auch in intensiv genutzten Agrarlandschaften die notwendigen ökologischen Wirkungen erzielt werden. Die positiven Wirkungen etwa von Brachen sind für eine Vielzahl von Tier- und Pflanz-

arten belegt. Vor dem Hintergrund, dass die EU mit zunächst 5 % ÖVF deutlich unter den aus ökologischer Sicht zu stellenden Forderungen geblieben ist, ist unbedingt sicherzustellen, dass diese 5 % ÖVF bestimmte ökologische Mindestkriterien erfüllen. Nur damit können positive Wirkungen für die biologische Vielfalt und die anderen Umwelt- und Naturgüter eintreten (vgl. wissenschaftlicher Beirat für Biodiversität und Genetische Ressourcen beim BMEL).

Unabhängig von den Flächentypen, die als ÖVF gelten können, sind daher grundsätzlich folgende übergeordnete ökologische Kriterien zu erfüllen:

Übergeordnete Anforderungen an ÖVF

- Prinzipieller Ausschluss von Dünger und Pestiziden (für das gesamte Jahr).
- Festlegung und/oder Begrenzung von Zeiten und Umfang für die Bewirtschaftung und Ernte bzw. die Nutzung der Flächen.
- Die Anrechnung von seit 2012 umgebrochenem Dauergrünland für die Bereitstellung von ÖVF ist auszuschließen.
- ÖVF müssen auf der Ackerfläche des jeweiligen Betriebs erbracht werden bzw. in der Verfügungsgewalt des beantragenden Landwirts liegen.

Nur bei Einhaltung dieser Mindestanforderungen können die folgenden Flächentypen der EU-ÖVF-Liste aus Sicht von BfN und KLU (UBA) positive Effekte für die biologische Vielfalt und andere Umweltgüter zeigen.

3.1 Kategorie 1 – geeignete Flächentypen: aus Natur- und Umweltsicht tatsächlich wirksam (Gewichtungsfaktor 1 = volle Anrechnung als ÖVF)

- *Brachflächen und Blühstreifen*: Selbstbegrünung oder Einsaat mit festzulegenden Saatmischungen;
- *Landschaftselemente*: nur Landschaftselemente auf Ackerflächen bzw. angrenzend, die CC-relevant sind;
- *Terrassen*: hier sind genauere Erläuterungen durch KOM und im Rahmen der nationalen Umsetzung notwendig;
- *Ungenutzte oder nur extensiv genutzte Pufferstreifen bzw. Gewässerrandstreifen sowie Streifen entlang von Waldrändern*: Mindestbreite 5 m, Auflagen wie bei Brachen; extensiv genutzte Pufferflächen können nur Flächen sein, die 2012 Ackerstatus hatten;
- *Artenreiche, linienförmige Kurzumtriebsplantagen (KUP) mit standortheimischen Gehölzen*: Mindestens 5 Baumarten, maximal 10 m Breite. KUP sollten nicht in Wiesenbrütergebieten liegen.

Eine Beweidung offener ÖVF im Herbst und Winter durch Hüteschäfer sollte zur Sicherung der ökologisch wichtigen Schäferei grundsätzlich möglich sein.

3.2 Kategorie 2 - Ökologisch aufzuwertende Flächentypen: aus Natur- und Umweltsicht nur eingeschränkt und mit Auflagen wirksam (Gewichtungsfaktor 0,3)

- Flächen mit Stickstoff fixierenden Pflanzen (Leguminosen):

Der ökologische Nutzen von Leguminosen hängt stark von der Bewirtschaftungsweise und der angebauten Leguminosenart ab. Ohne entsprechende Auflagen erhöhen Leguminosen zwar die Strukturvielfalt und zeigen positive Wirkungen für die Bodenfruchtbarkeit, haben aber keinen ausreichenden Mehrwert für die biologische Vielfalt auf dem Acker, der die pauschale Anerkennung als ÖVF rechtfertigen würde. BfN, UBA und KLU halten höhere Anteile von Leguminosen in unseren Agrarlandschaften für notwendig, allerdings sollte dies über Fruchtfolgevorgaben geregelt werden und nicht über ÖVF. Sollte jedoch

im Rahmen der nationalen Umsetzung der GAP eine Anerkennung von Leguminosen als ÖVF erfolgen, so kommt nur ein Anbau von Futterleguminosen (z.B. Luzerne, Klee, Wicken) in Frage, bei dem auf Düngung und Pestizide vollständig verzichtet wird. Zudem dürfen diese Flächen dann nicht in vollem Umfang, sondern nur in reduzierter Form als ÖVF anerkannt werden. Falls im Rahmen der nationalen Umsetzung der GAP ein Anbau bestimmter Leguminosen als ÖVF anerkannt wird, soll dafür ein Flächen-Gewichtungsfaktor von 0,3 angewandt werden (d.h. 15 ha Leguminosen würden als 4,5 ha ÖVF anerkannt werden).

3.3 Kategorie 3 - Auszuschließende Flächentypen: aus Natur- und Umweltsicht nicht auf ÖVF anrechenbar

- *Zwischenfrüchte und Grünbedeckung*: Sie bieten keinen erhöhten Nutzen für die biologische Vielfalt. Teilweise sind mit ihrem Anbau sogar negative Effekte für die Artenvielfalt verbunden (z.B. durch Pflügen, Stoppelumbruch, Pflanzenschutzmitteleinsatz). Ferner fallen sie bereits unter die Aufrechterhaltung des guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustands (GLÖZ), sind damit Cross-Compliance-relevant und durch die Basiskomponente abgegolten, also kein Teil des Greenings.

Bei der nationalen Umsetzung der ÖVF sollten daher aus Sicht von BfN, UBA und KLU Typen aus dieser Kategorie nicht berücksichtigt werden.

4. Ökologische Vorrangflächen – gut bezahlter Mehrwert für die Gesellschaft!

Der Anteil der Ökologisierungskomponente an den Direktzahlungen beträgt in Deutschland ca. 90 Euro pro Hektar Ackerfläche des Betriebes. Ein reiner Ackerbaubetrieb muss zum Erhalt der Zahlungen dabei lediglich die Einhaltung der Vorgaben für Fruchtartendiversität und ÖVF nachweisen. Die ÖVF betragen jedoch lediglich fünf Prozent der Ackerfläche. Daher ist es gerechtfertigt, die Zahlung der ÖVF-Prämie auf diese Fläche zu beziehen (denn hinsichtlich Fruchtartendiversifizierung ist auf Grund der wenig ambitionierten EU-Vorgaben bei einem gut geführten Betrieb kaum mit Zusatzkosten zu rechnen). Rechnet man die anteiligen 90 Euro auf die tatsächlich zu erbringende ÖVF-Fläche (5 % der Ackerfläche) um, so erhält der Landwirt für einen Hektar ÖVF 1800 Euro. Dies übersteigt die Fördersätze selbst von sehr anspruchsvollen Agrarumweltprogrammen.

Zudem ist zu berücksichtigen, dass ÖVF zur nachhaltigen Sicherung der Produktionsgrundlagen sowie zur Sicherung von Ökosystem-Dienstleistungen der Agrarlandschaft beitragen. Dies sind etwa auch agronomische Vorteile wie bspw. die Förderung von Bestäubern und Nützlingen und somit die natürliche Schädlingskontrolle. Ein weiterer Vorteil ist die Verbesserung der Bodenqualität und -fruchtbarkeit, z.B. durch Erosionsminderung, die längerfristig ebenso zu ökonomischen Vorteilen führen kann. ÖVF fördern zudem die Vielfalt der Kulturlandschaft, leisten damit einen Beitrag zur kulturellen Identität und erhöhen die Attraktivität des Landschaftsbildes z.B. für die Erholungsnutzung. Sie können damit zu Steigerung des außerlandwirtschaftlichen Einkommens im ländlichen Raum beitragen.

Nicht übersehen werden sollte auch, dass nach den o.g. Kriterien gestaltete ÖVF schädliche Auswirkungen der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln auf den Naturhaushalt mindern können. Solche Ausgleichsleistungen der ÖVF könnten mittelfristig auch in Zulassungsverfahren für Pflanzenschutzmittel berücksichtigt werden.

5. Fazit

Die von der EU-Kommission beabsichtigte „grünere GAP“ wie auch die auf europäischer Ebene gesetzten Ziele zum Umweltschutz und zur Erhaltung der biologischen Vielfalt werden nur zu erreichen sein, wenn auch die Umsetzung in den EU-Mitgliedstaaten ökologisch ambitioniert erfolgt. Aus Sicht von BfN, UBA und KLU dürfen daher aus der EU-Liste der ÖVF nur diejenigen Flächentypen ausgewählt werden, die einen tatsächlichen Beitrag zur Erhaltung der biologischen Vielfalt sowie zum Wasser-, Klima- und Bodenschutz leisten und mit wenig Aufwand kontrolliert werden können.

BfN, UBA und KLU wollen mit den oben genannten Aspekten die nationale Umsetzung von ÖVF und die Festlegung von entsprechenden Anforderungen konstruktiv befördern und werden die Diskussionen hierzu auch weiterhin kritisch begleiten. Die Evaluierung der ÖVF durch die EU-Kommission im Jahre 2017 wird dann erstmals zeigen, ob die in Deutschland gewählten Flächenkategorien mit ihren Vorgaben geeignet waren, zum notwendigen Erhalt und zur Verbesserung der biologischen Vielfalt und des Zustands der Umwelt- und Naturgüter in Agrarlandschaften beizutragen und damit die erste Säule der GAP auf eine neue, gesellschaftlich akzeptierte Grundlage zu stellen. Sollte dies nicht der Fall sein, werden Nachbesserungen angesagt sein, die sicherstellen, dass dem allgemein anerkannten Grundsatz „öffentliches Geld für öffentliche Leistungen“ mehr Gewicht gegeben wird.



► **Diese Broschüre als Download**
www.uba.de | www.bfn.de

 www.facebook.com/umweltbundesamt.de
 www.twitter.com/umweltbundesamt



POSITION PAPER // JANUARY 2014

Ecological Focus Areas – Crucial for biodiversity in the agricultural landscape!

Position of the German Federal Agency for Nature Conservation (BfN), the German Federal Environment Agency (UBA) and the Agriculture Commission at the German Federal Environment Agency (KLU) on the issue of the national implementation of ecological focus areas

Imprint

Published by:

German Federal Environment Agency
(Umweltbundesamt)
Devision II 2.8
PO Box 14 06
D-06844 Dessau-Roßlau
Tel: ++49 (0)340-2103-0
info@umweltbundesamt.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

 www.facebook.com/umweltbundesamt.de
 www.twitter.com/umweltbundesamt

Federal Agency for Nature Conservation
(Bundesamt für Naturschutz)
Section II 3
Konstantinstr. 110
D-53179 Bonn
Tel: ++49 (0)228-8491-0
info@bfm.de
Internet: www.bfn.de

 www.facebook.com/bfn.de
 www.twitter.com/bfn_de

Authors:

German Federal Environment Agency (Umweltbundesamt):
Knut Ehlers, Dietrich Schulz, Frederike Balzer, Jörn Wogram,
Thomas Holzmann

German Federal Agency for Nature Conservation
(Bundesamt für Naturschutz):
Andreas Kärcher, Nadine Becker, Manfred Klein, Andreas
Krug, Beate Jessel

For the Agriculture Commission at the German Federal
Environment Agency
(Kommission Landwirtschaft beim Umweltbundesamt):
Lutz Ribbe (Chairman), Wolfram Güthler, Alois Heißenhuber,
Kurt-Jürgen Hülsbergen, Heino von Meyer, Ulrich Peterwitz,
Hubert Wiggering

Editor:

Head Office of the Agriculture Commission at the German
Federal Environment Agency (KLU), Section II 2.8

KLU is a committee of independent experts. The committee
advises the Federal Environment Agency, putting forward
concrete proposals for more environmentally friendly agri-
culture.

Download this publication in pdf format at:

[http://www.umweltbundesamt.de/publikationen/
oekologische-vorrangflaechen-unverzichtbar-fuer-die](http://www.umweltbundesamt.de/publikationen/oekologische-vorrangflaechen-unverzichtbar-fuer-die)

Photo credits:

Title page: © Landschaft Scheyern

Date: January 2014

Key points

- Pesticide and fertilizer applications: To ensure the usefulness and success of ecological focus areas, applications of pesticides or fertilizers on ecological focus areas (EFA) must explicitly be prohibited.
- Potential EFA types: Only EFA types yielding definite added value for nature conservation and environmental protection in the agricultural landscape must be eligible.
- Weighting factors: An EFA weighting matrix is useful in principle, especially for EFA subject to productive use. However, this must not result in an effective reduction of the share of EFA in the total arable area (i.e. no weighting factors >1).
- Farm-level approach: EFA must be established or maintained at the individual farm level, not on a regional or collective basis.
- Added value: EFA designed based on the above criteria will yield added value for both society and the farming sector.

1. Introduction

With its reform of the Common Agricultural Policy (CAP), the EU Commission strives for not only a fairer distribution of agricultural funds but, in particular, for a more environmentally friendly, a “greener” CAP. The dramatic decline in farmland biodiversity, persistently high nutrient deposition in soils and watercourses, and European as well as global biodiversity targets demonstrate the need for a stronger “greening” of the CAP. The core measure designed to meet this objective is the introduction of a “greening” component. Thirty percent of Pillar 1 supports are to be made conditional on compliance with these “agricultural practises beneficial for the climate and the environment”.

The “greening” is comprised of three measures, i.e. crop diversification, retention of permanent grassland, and ecological focus areas. The Federal Agency for Nature Conservation (BfN), the Federal Environment Agency (UBA) and the Agriculture Commission at the German Federal Environment Agency (KLU) are of the opinion that the establishment of ecological focus areas (EFA) is clearly the reform’s core measure to achieve the required protection and enhancement of biodiversity, water and soils in the agricultural landscape. Especially in intensive agricultural regions EFA can contribute to achieving the objectives of the EU Biodiversity Strategy as well as objectives in soil and water protection (e.g. under the EU Water Framework Directive).

BfN, KLU and UBA also wish to point out that rigorous protection of grasslands in Germany is of key importance to nature conservation, climate protection and environmental protection. As part of the CAP reform, any ploughing-up of grasslands in Natura 2000 sites, peatlands, river floodplains, habitat-mapped areas (habitat types and complexes of particular conservation concern) and on slopes must be prohibited. Moreover, the ploughing-up of grasslands must only be approved in exceptional circumstances and must be made conditional upon the establishment of equivalent grassland areas elsewhere.

EFA need to be subject to concrete criteria and requirements if they are to have the necessary impacts. Delegated acts will set out an EU-wide framework for these criteria and requirements. However, the success or otherwise of EFA will also crucially depend on the national implementation of the CAP in the Member States. The detailed design of the EFA measure must primarily be targeted at maintaining biodiversity, while additionally also serving water, climate and soil protection objectives. The proposals described below set out the necessary specifications at national level that are required to ensure the expedient design of EFA and thus ensure effective “greening”.

2. Context

From 2015, agricultural holdings with more than 15 hectares of arable land need to ensure that at least 5 % of their arable area is EFA. Amongst others, permanent crops and farms under certified organic management are exempted from the EFA requirement. This requirement may increase to 7 % after 2017, pending the outcome of a review by the European Commission. In their national implementation, EU Member States must select at least one EFA type

from an extensive list provided by the Commission which is still subject to further specification. This list includes a wide range of area types under low-input agricultural management (e.g. short-rotation coppice, catch crops, green cover crops and nitrogen-fixing crops) and areas not used for production (e.g. fallows, terraces, landscape features).

3. Minimum ecological criteria for EFA

EFA must meet certain minimum ecological criteria if they are to have the necessary impact in terms of maintaining biodiversity and natural resources. From the perspective of nature conservation and environmental protection, the extent, location, spatial configuration and quality of EFA are all crucial factors. It is therefore necessary that EFA are provided at farm level, that the areas are under the respective farmers' control, and that there is a spatial relationship between EFA and the remainder of the farms' arable land. This is the only way to ensure that EFA can have the necessary ecological impact, especially in intensively managed agricultural landscapes. The positive impact of fallows on a wide range of plant and animal

species for example has been proven. Given that the EU with its adoption of a 5 % EFA rule has fallen well short of what would be warranted from an ecological perspective, there is now a need to absolutely ensure that these 5 % EFA meet certain minimum ecological criteria. This is the only way to ensure that EFA have a positive impact on biodiversity and on the other environmental and natural resources (cf. Advisory Board on Biodiversity and Genetic Resources at the BMEL).

Regardless of the specific EFA types the following global ecological criteria must be met:

Global requirements of EFA

- No fertilizer or pesticide applications as a matter of principle (for the entire year).
- Specification and/or limitation of the timing and extent of management and harvesting or other form of utilization of ecological focus areas.
- Former permanent grassland converted in or after 2012 must not be eligible for meeting EFA requirements.
- EFA must be provided on the individual farm's own arable land or be under the control of the farmer making the application.

It is the view of the BfN and KLU (UBA) that the following EFA types contained in the EU list can only achieve positive outcomes for biodiversity and other environmental resources if the above minimum requirements are met.

3.1 Category 1 – Suitable area types: Actual benefits for nature conservation and environmental protection (Weighting factor 1.0 = fully eligible as EFA)

- *Fallows and sown wildflower strips*: spontaneous vegetation or cover sown using seed mixes to be specified;
- *Landscape features*: only cross compliance relevant landscape elements on or adjacent to arable land;
- *Terraces*: more specific explanations must be put forward by the COM and for the purposes of national implementation;
- *Unutilized or merely extensively managed buffer strips or riparian zones as well as strips alongside woodland margins*: 5 m minimum width, same conditions as for fallows; only lands that were declared as arable land in 2012 can be designated as extensively managed buffer strips;
- *Species-rich, linear short-rotation coppice comprised of woody species native to the site*: At least 5 tree species, maximum width of 10 m. Short-rotation coppice should not be situated in meadow bird breeding sites.

With a view to safeguarding ecologically important transhumant sheep herding systems, grazing of open land EFA should generally be permissible in the autumn and winter.

3.2 Category 2 – Area types in need of ecological enhancement: Benefits for nature conservation and environmental protection are limited and can only be achieved if conditions are attached (Weighting factor 0.3)

- Areas under nitrogen-fixing crops (Leguminosae):

The ecological benefits derived from legume crops are strongly dependent on management practices and on the legume species grown. While legumes generally increase structural diversity and have a positive impact on soil fertility, in the absence of mandatory management specifications no sufficient added value in terms of species diversity on arable land can be achieved that would warrant full and automatic eligibility as EFA. BfN, UBA and KLU do see the need

for higher proportions of legume crops to be produced in our agricultural landscapes but are of the opinion that this should be achieved by way of specifications for crop rotations and not through EFA. Should however, as part of the national implementation of the CAP, legume crops be declared eligible for EFA purposes, such a provision must only include feed legume crops (e.g. alfalfa, clover, vetch) receiving no fertilizer or pesticide applications whatsoever. Moreover, such areas should not be fully but only partially eligible for EFA purposes. If as part of the national implementation certain legume crops are declared eligible for EFA purposes, a weighting factor of 0.3 should be applied (meaning that for example 15 ha of legume crops would qualify as 4.5 ha EFA).

3.3 Category 3 – Area types to be excluded: Ineligible for EFA purposes from a conservation and environmental protection point of view

- *Catch crops and green cover crops*: These offer no added benefit for biodiversity. In some cases adverse impacts may even result from their cultivation (e.g. from ploughing, stubble incorporation, applications of pesticides). Moreover, the provision of catch crops and green cover crops is already covered by the rules on maintaining lands in Good Agricultural & Environmental Condition (GAEC) and is thus part of the cross compliance regime. They are therefore covered by the basic component of the single farm payment and are not part of the 'greening'.

BfN, UBA and KLU are of the opinion that in Germany's national implementation of the EFA measure, areas in this category should not be eligible for EFA purposes.

4. Ecological Focus Areas – Well remunerated added value for society at large!

In Germany, the share of the greening component in direct payments is about 90 Euro per hectare of a holding's arable land. In order to qualify for this payment component, an arable-only farm merely needs to demonstrate compliance with the crop diversification and EFA provisions. However, with the EFA only accounting for 5 % of the arable area it is reasonable to correlate the EFA premium with the actual area occupied by same (due to the lack of ambition in the EU provisions on crop diversification, a well managed holding is unlikely to occur any significant additional expense in complying with the crop diversification measure). If one converted the 90 Euro share paid for the "greening" to the actual area occupied by EFA (5 % of the arable area), a farmer would receive 1800 Euro per hectare EFA. This is more than the premia paid under very demanding agri-environmental schemes.

Moreover, one should consider that EFA contribute to sustainably safeguarding the basis of production and to sustaining ecosystem services in the agricultural landscape. This also entails agronomic benefits such as support for pollinators and beneficial organisms which in turn help with natural pest control. Improvements in soil quality and soil fertility, e.g. through erosion control, are yet other benefits which in the long term may improve the farms' economic bottom line. Moreover, EFA foster diversity in cultural landscapes and thus contribute to cultural identity and increase the scenic qualities of landscapes, e.g. for recreational use. In this manner EFA can contribute to non-farm incomes in rural areas.

A further aspect that should not be overlooked is the fact that EFA designed in accordance with the ecological criteria given above have the capacity to mitigate adverse impacts on natural systems of applications of pesticides. In the medium term, such compensatory effects of EFA could potentially be considered in the context of licensing plant protection products.

5. Conclusions

Only the ecologically ambitious implementation of the reformed CAP in the Member States will ensure that European-level objectives for environmental and biodiversity protection will be achieved and the “greener CAP” intended by the EU Commission will become a reality. BfN, UBA and KLU are of the opinion that only those EFA types should be selected from the EU list which truly contribute to maintaining biodiversity and to the protection of water resources, soils and our climate and which can relatively easily be monitored.

By setting out the aspects given above, BfN, UBA and KLU endeavour to constructively support the national implementation of the EFA measure and the development of a set of relevant requirements. The agencies will continue to judiciously assist the discussions in this area.

The EU Commission’s evaluation of the EFA measure in 2017 will be the first assessment to show whether the selection of EFA types for Germany and the attendant provisions were suited to contributing to the vital maintenance and enhancement of biodiversity and the status of environmental and natural resources in agricultural landscapes, and thus putting Pillar 1 of the CAP on a new footing accepted by society at large. If this turns out not to be the case, defects must be remedied to ensure that the generally established tenet of “public money for public goods” is given increased weight.



► **Download this paper at**
www.uba.de | www.bfn.de

 www.facebook.com/umweltbundesamt.de
 www.twitter.com/umweltbundesamt



POSITION // JUNI 2014

Umweltverträgliche Biogaserzeugung

Empfehlungen der Kommission Landwirtschaft beim Umweltbundesamt (KLU) zur Reform des EEG

Impressum

Herausgeber:

Kommission Landwirtschaft
beim Umweltbundesamt (KLU)

Die KLU ist ein Gremium unabhängiger Expertinnen und Experten. Sie berät das Umweltbundesamt mit konkreten Vorschlägen zu einer umweltgerechteren Landwirtschaft.

Für die Kommission Landwirtschaft beim Umweltbundesamt:
Lutz Ribbe (Vorsitz), Wolfram Güthler, Alois Heißenhuber, Kurt-Jürgen Hülsbergen, Heino von Meyer, Ulrich Peterwitz, Hubert Wiggering

Geschäftsstelle:

Umweltbundesamt
Fachgebiet II 2.8
Frederike Balzer, Knut Ehlers, Dietrich Schulz
Postfach 14 06
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
info@umweltbundesamt.de
Internet: www.umweltbundesamt.de/klu



www.facebook.com/umweltbundesamt.de



www.twitter.com/umweltbundesamt

Publikationen als pdf:

<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen/umweltvertraegliche-biogaserzeugung-0>

Bildquellen:

Titel: © Lianem / Fotolia.de

Stand: Juni 2014

Kernaussagen

- Keine pauschale Deckelung für neue Anlagen, die Rest- und Abfallstoffe vergären;
- Mehr Anreize für die Umstellung der Altanlagen auf flexible Stromerzeugung;
- Mehr Anreize für Altanlagen zur Umstellung auf Rest- und Abfallstoffe.

1. Hintergrund

Das Bundeskabinett beschloss am 8. April 2014 den Entwurf für eine grundlegende Reform des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG 2014). Im Wesentlichen sollen durch die Novelle der weitere Kostenanstieg gebremst, der weitere Ausbau erneuerbarer Energien gesteuert und ihre Marktintegration vorangetrieben werden.

Im Bereich der Energieerzeugung aus Biogas hat die Förderpolitik der vergangenen Jahre zweifellos unerwünschte agrarökologische Fehlentwicklungen verursacht. Aus Sicht der Kommission Landwirtschaft am Umweltbundesamt (KLU) war hier in der Tat dringender Korrekturbedarf gegeben¹. Zu den wesentlichen Fehlentwicklungen gehören insbesondere:

- Flächenkonkurrenz (Grünlandumbruch für den Energiepflanzenanbau; Pachtpreissteigerungen, die zu abnehmender Konkurrenzfähigkeit von beispielsweise Ökobetrieben, Milchviehbetrieben und Agrarumweltmaßnahmen führen).
- Regional hohe Anteile des Maisanbaus mit negativen Folgen für Biodiversität, Landschaftsbild, Boden- und Klimaschutz.
- Überlastung betrieblicher und regionaler Stickstoffkreisläufe vor allem in Regionen mit intensiver Tierhaltung durch zusätzliche organische Nährstofffrachten aus der Biogaserzeugung. Umweltwirkungen sind u.a. steigende Nitratgehalte im Grundwasser, Emissionen klimarelevanter Gase, Biodiversitätsverluste.

Im Folgenden nimmt die KLU eine Einschätzung vor, inwieweit der Entwurf der Novelle dazu geeignet ist, die genannten Fehlentwicklungen im Bereich der Biogaserzeugung zukünftig zu vermeiden und die bestehende Situation zu verbessern.

Die in der Gesetzesnovelle genannten Veränderungen für die Biogasförderung sind insbesondere:

1. die Deckelung des Anlagenzubaus auf 100 MW installierter Leistung pro Jahr (Erweiterungen bestehender Anlagen sind nicht enthalten);
2. der Wegfall der Mindestwärmenutzung für vor-Ort verstromende Anlagen und die Streichung des Gasaufbereitungsbonus für Biomethananlagen;
3. die Streichung der zusätzlichen Vergütung für die Einsatzstoffvergütungsklassen (EVK) I und II.

2. Zur Deckelung des Zubaus von Bioenergieanlagen auf 100 MW installierter Leistung pro Jahr

Aus Sicht der KLU ist eine pauschale Deckelung des weiteren Zubaus nicht sachgerecht. Dieser beinhaltet keine Anforderungen an das einzusetzende Substrat. Nach Abzug des voraussichtlichen Zubaus von Festbrennstoffanlagen stünden vermutlich rund 70 MW für Biogas-Neuanlagen zur Verfügung. Im ungünstigsten Fall, d.h. bei vollständiger Energiegewinnung aus Silomais, wäre trotz Deckelung immer noch mit einem Zuwachs an Maisflächen von rund 30.000 ha pro Jahr zu rechnen. Stattdessen empfiehlt die KLU, klare Kriterien und eindeutig defi-

nierte Voraussetzungen zur Förderung festzulegen, um zukünftig vorrangig Potenziale der Rest- und Abfallstoffverwertung (Güllennutzung, Kaskadennutzung, Landschaftspflegematerial, extensiver Grönlandaufwuchs, Klee- bzw. Luzernegrasnutzung zu nutzen und jeglicher umweltschädlicher Ausweitung von Anbaubiomasse (insbesondere Mais) entgegenzuwirken. Die KLU empfiehlt daher, die Nutzung von Abfallbiomasse und den damit verbundenen weiteren technischen Fortschritt nicht pauschal zu deckeln.

3. Zum Wegfall der Mindestwärmenutzung und zur Streichung des Gasaufbereitungsbonus für Biomethananlagen

Die Ausrichtung von Neuanlagen an der Wärmenutzung oder der Einspeisung ins Erdgasnetz (über Gasaufbereitung zu Biomethan) sind wichtige Empfehlungen der KLU. Solche Anlagen können einen Beitrag leisten, um die Energiewende auch im Wärmebereich voran zu bringen.

Bei der Stromerzeugung aus Biogas fallen im Schnitt rund 50% der umgewandelten Energie in Form von Wärme an, wenn das Biogas vor Ort verstromt und nicht aufbereitet als Biomethan ins Erdgasnetz eingespeist wird. Entscheidend ist, dass dann die anfallende Wärme effizient genutzt wird. Vergütungen für die Gasaufbereitung oder für eine effiziente Wärmenutzung bzw. die Mindestwärmenutzungspflicht sind im Gesetzentwurf nicht direkt enthalten. Es wird vielmehr angenommen, dass sich durch die stark gesunkene Vergütung für Strom aus Biogas, neue Anlagen erst durch Erschließung zusätzlicher Einnahmen wirtschaftlich tragen. Eine zusätzliche Einnahmemöglichkeit ist der weitgehende Verkauf der anfallenden Wärme². Einseitig auf Stromproduktion ausgerichtete Anlagen wären demnach zukünftig nicht mehr rentabel. Abzuwarten bleibt, ob diese indirekten Steuerungseffekte tatsächlich in relevantem Ausmaß eintreten werden.

Ein Ausbau der Aufbereitungskapazitäten ist bei Streichung des Gasaufbereitungsbonus nicht zu erwarten. Die KLU bemängelt, dass die erweiterten Möglichkeiten, die sich durch Gasaufbereitung und Netzeinspeisung von Biomethan ergeben (Entkopplung von Erzeugung und Nutzung, Einsatz in verschiedenen Sektoren, Möglichkeit der vollständigen Wärmenutzung) bei Streichung des Bonus künftig nicht mehr genutzt werden.

² Andere Möglichkeiten sind zusätzliche Einnahmen aus höheren Strompreisen bei flexibler Stromerzeugung oder Bereitstellung von Regelleistung (insbes. negative Regelleistung). Die Ungleichzeitigkeit beim Absatz von Wärme und Strom führt zu Zielkonflikten.

4. Zur Streichung der zusätzlichen Vergütung für Einsatzstoffvergütungsklassen I und II

Die KLU begrüßt die Streichung der zusätzlichen Vergütung für die EVK I, die derzeit im Wesentlichen NaWaRo (also Anbau-Biomasse) umfasst. Damit ist ein entscheidender Schritt getan, um die oben genannten Fehlentwicklungen nicht weiter zu verstärken. Grundsätzlich hält die KLU aber die Förderung solcher Substrate für sinnvoll, die ökologische Vorzüge aufweisen und die nur sekundär der regenerativen Energiegewinnung dienen. Hierzu zählt die KLU z.B. extensiven Grünlandschnitt, Landschaftspflegematerial, Klee- bzw. Luzernegrass und Blühstreifenanbau. Hinzukommen könnte nach dem Inkrafttreten der reformierten Gemeinsamen Agrarpolitik (d. h. voraussichtlich ab 2015) der Anbau von Ökologischen Vorrangflächen bei entsprechender Ausgestaltung. Unter anderem ist auf diesen der Verzicht auf Düngemittel- und Pflanzenschutzmittel aus Sicht der KLU zwingend erforderlich³.

Bisher haben der Landschaftspflegebonus und teilweise die EVK II die Rolle – wenn auch unzureichend – übernommen, ansatzweise die eingesetzten Substrate in Richtung Natur- und Umweltverträglichkeit zu lenken. Die gezielte Förderung der Biogasanlagen hin in Richtung der Verwendung dieser umweltverträglichen Substrate sollte unbedingt über den Erhalt und den Ausbau der EVK II forciert werden.

Die KLU ist der Auffassung, dass die Biogasgewinnung immer dann besondere Vorteile bietet, wenn sie tägliche Schwankungen bei Wind- und Sonnenenergie ausgleicht (bedarfsgerechte Stromerzeugung, nicht im Grundlastbereich). Ferner sollte eine effiziente Wärmenutzung stattfinden und beim Anbau der Substrate zusätzliche Umweltleistungen erbracht werden. Hierin sieht die KLU die grundlegenden Argumente dafür, dass der Biogaserzeugung im Rahmen der Abfall- und Reststoffverwertung auch künftig nicht nur Entwicklungs- und Innovationspotenzial zugestanden, sondern dass dies strategisch erschlossen werden sollte.

Die bisherige Förderpolitik hat diese Aspekte nicht ausreichend adressiert. Folglich bestehen knapp 8000 Altanlagen, die zum Großteil in der Gesamtschau ökologisch ineffizient oder sogar nachteilig wirtschaften und in ihrer Mehrzahl erst ab 2024 aus der EEG-Förderung fallen. Diese Problematik wird von der vorliegenden EEG-Novelle nicht ausreichend behandelt. Sie bietet insbesondere keine ausreichenden Anreize, um die bestehenden Anlagen auf eine flexible Stromerzeugung umzustellen und agrarökologisch sinnvolle Substrate einzusetzen. Hier sieht die KLU weiteren dringenden Handlungsbedarf – im Rahmen des EEG sowie im landwirtschaftlichen Ordnungs- und Förderrecht.

³ BfN, UBA, KLU (2014): Ökologische Vorrangflächen – unverzichtbar für die biologische Vielfalt in der Agrarlandschaft!
Unter: <http://www.umweltbundesamt.de/publikationen/oekologische-vorrangflaechen-unverzichtbar-fuer-die>



► **Diese Broschüre als Download**
www.uba.de

 www.facebook.com/umweltbundesamt.de
 www.twitter.com/umweltbundesamt



POSITION // NOVEMBER 2014

Novellierung der Düngeverordnung

Kurzstellungnahme der Kommission Landwirtschaft beim Umweltbundesamt (KLU)

Impressum

Herausgeber:

Kommission Landwirtschaft
beim Umweltbundesamt (KLU)

Die KLU ist ein Gremium unabhängiger Expertinnen und Experten. Sie berät das Umweltbundesamt mit konkreten Vorschlägen zu einer umweltgerechteren Landwirtschaft.

Für die Kommission Landwirtschaft beim Umweltbundesamt: Lutz Ribbe (Vorsitz), Annette Freibauer, Alois Heißenhuber, Kurt-Jürgen Hülsbergen, Andreas Krug, Heino von Meyer, Ulrich Peterwitz

Geschäftsstelle:

Umweltbundesamt
Fachgebiet I 3.6
Frederike Balzer, Knut Ehlers, Dietrich Schulz
Postfach 14 06
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
info@umweltbundesamt.de
Internet: www.umweltbundesamt.de/klu

 www.facebook.com/umweltbundesamt.de
 www.twitter.com/umweltbundesamt

Publikationen als pdf:

<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen/novellierung-der-duengeverordnung>

Bildquellen:

Titel: Landschaft Scheyern

Stand: November 2014

ISSN 2362-8273

Kernaussagen

Bei vollständiger Umsetzung der BLAG-Empfehlungen und der Empfehlungen der KLU kann die DüV einen wichtigen Beitrag zur Reduzierung landwirtschaftlicher N- und P-Einträge in die Umwelt leisten.

Entscheidend sind Praxistauglichkeit und ein wirkungsvoller Vollzug, ohne diese bleibt die DüV ein stumpfes Schwert.

Mit der Novellierung ist ein erster wichtiger Schritt getan. Weitere Verbesserungen sollten in Richtung Flächenbindung der Tierhaltung oder einem wirkungsvollen überregionalen Nährstoffausgleich gehen, um grundlegende landwirtschaftliche Umweltprobleme zu lösen.

1. Hintergrund

Die hohen Einträge reaktiver Stickstoffverbindungen in die Umwelt beschäftigen Wissenschaftler bereits seit Jahrzehnten. Zu den Folgen gehören Versauerung und Eutrophierung der Küstengewässer, der Oberflächen- und Grundwasserkörper sowie von Böden, die Beschleunigung des Klimawandels und der Rückgang von Pflanzen- und Tierarten, die an nährstoffarme (oligotrophe) Verhältnisse angepasst sind (Biodiversitätsverlust).

Rockström et al. 2009 kamen u. a. zu dem Schluss, dass im Weltmaßstab die vom Menschen zusätzlich in Umlauf gebrachten Mengen an Stickstoff und Phosphor mittlerweile so groß seien, dass sie die planetaren Grenzen der Belastbarkeit (planetary boundaries) überschritten. In Deutschland sind z.B. die kritischen Eintragsraten (critical loads) für reaktiven Stickstoff in weiten Teilen überschritten.

Ein Gegensteuern ist also erforderlich. In den vergangenen Jahrzehnten wurden daher auf europäischer und nationaler Ebene entsprechende Umweltziele definiert, Richtlinien erlassen und Strategien erarbeitet. Entscheidende Instrumente sind die EU-Nitratrichtlinie, die EU-Wasserrahmen-Richtlinie, die EU-Meeressstrategie-Rahmenrichtlinie, die NEC-Richtlinie, die nationale Nachhaltigkeitsstrategie und die Strategie für die Biologische Vielfalt. Größtenteils wurden die darin gesetzten Umweltziele jedoch verfehlt. Dazu gehören bspw. die Begrenzung des nationalen Stickstoffbilanzüberschusses auf 80 kg N/ha¹, das Erreichen des guten chemischen und ökologischen Zustands der Grund- und Oberflächengewässer bis 2015 und die Beendigung der Arten- und Biotopverluste.

Während in anderen Sektoren bereits erhebliche Fortschritte bei der Reduzierung umweltschädigender Stickstoffemissionen erbracht wurden, kommt die Minderung der Stickstoffüberschüsse in der Landwirtschaft nur zögerlich in Gang. Dabei gibt es viele innovative Techniken, Agrar-Umweltprogramme, ökologischen Landbau, etc., aber in der Summe war dies bisher nicht genug, um die Stickstoffsalden (im Durchschnitt der Bundesrepublik Deutschland) ausreichend zu reduzieren. Diese N-Überschüsse entstehen vor allem in Regionen mit hohen Tierkonzentrationen. Dieses liegen vorrangig in Nordwestdeutschland. In Ackerbauregionen sind die N-Salden hingegen relativ niedrig.

Zusätzlich verschärft wurden die hier bereits bestehenden regionalen Stickstoffprobleme in den vergangenen Jahren durch den starken Zuwachs an Biogasanlagen. Futtermittelimporte, ein hohes Aufkommen an Gärresten und Wirtschaftsdüngern und hohe Maisflächenanteile führen in diesen intensiven Veredlungsregionen vielerorts zur Überfrachtung des regionalen Nährstoffkreislaufs, verbunden mit geringer Nährstoffeffizienz und umweltrelevanten Nährstoffemissionen. Die Nitratberichterstattung 2012 zeigte beispielsweise, dass etwa 27 % der Grundwasserkörper in Deutschland aufgrund zu hoher Nitratwerte in einem schlechten Zustand sind.

Das nationale Aktionsprogramm zur Umsetzung der Nitrat-RL in Deutschland ist seit 1996² die Düngeverordnung, zusammen mit den Länder-Regelungen für Anlagen zur Lagerung von Jauche, Gülle und Sickersäften (Lagerstätten- oder JGS-Anlagenverordnungen). Die DüV definiert die gute fachliche Praxis,

nach der Düngemittel, Bodenhilfsstoffe, Kultursubstrate und Pflanzenhilfsmittel auf landwirtschaftlich genutzten Flächen anzuwenden sind.

Zentrale Elemente der DüV sind die Düngedarfsermittlung und der Nährstoffvergleich. Die DüV setzt Obergrenzen für den Einsatz von Wirtschaftsdüngern tierischer Herkunft sowie für Phosphat- und Stickstoffüberschüsse. Sie definiert ferner u.a. Anwendungsbeschränkungen und Anwendungsverbote und ist damit ein wichtigstes Instrument für die Wasser- und Luftreinhaltung.

Wegen mutmaßlich unzureichender Umsetzung der EU-Nitratrichtlinie (91/676/EWG) hat die EU-Kommission im Juli 2013 ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eingeleitet. Die Bundesregierung hat daraufhin eine umfangreiche Novellierung der Düngeverordnung (DüV) angekündigt und eine Bundesländer-Arbeitsgemeinschaft (BLAG) berufen diese zu erarbeiten. Die BLAG hat sich in ihrem Ende 2012 veröffentlichten Abschlussbericht auf eine Reihe von Maßnahmen geeinigt, deren Umsetzung nach ihrer Schätzung zu einer Verringerung der N-Überschüsse in der nationalen (Hof-) Bilanz für Deutschland um 15 bis 20% führen sollen³. Dazu gehören die Dokumentation nicht nur der Nährstoffbilanz, sondern bereits der Düngeplanung für N und P, standort- und bodenzustandsspezifische Restriktionen, erweiterte Regelungen zu Sperrfristen (diese sollen in der Regel nach Ernte der Hauptkultur beginnen, allerdings differenziert nach Kulturarten), zur Lagerdauer, zur Ausbringungstechnik und Einarbeitung, zur Ausbringungsobergrenze und zu Anforderungen an Nährstoffvergleiche („plausibilisierte Flächenbilanz“; diese soll ein „Schönrechnen“ verhindern).

Die Vorschläge der BLAG wurden vom SRU, dem WBA und dem WBD befürwortet und in den vom BMEL und BMUB erarbeiteten Referentenentwurf zur Novellierung der DüV teilweise übernommen.

Die EU-Kommission kam jedoch „auf der Grundlage aller zur Verfügung gestellten Angaben“ zu dem Schluss, dass die Verstöße gegen die Nitrat-Richtlinie mit den geplanten Änderungen nicht ausreichend behoben würden. Sie richtete daher im Juli 2014 eine mit Gründen versehene Stellungnahme an Deutschland wegen Nichterfüllung seiner Verpflichtungen aus Teilen der Nitrat-Richtlinie. Die EU-KOM ist der Ansicht, dass nicht nur die derzeit gültige DüV die Nitrat-Richtlinie nicht korrekt umsetzt, sondern dass auch die bisher von der Bundesregierung vorgestellten Verschärfungen nicht ausreichen, um „die durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen verursachte Gewässerverunreinigung zu verringern und weiterer Gewässerverunreinigung dieser Art vorzubeugen.“ Deutschland hätte angesichts der bekannten unzureichenden Wirkung seines bisherigen Aktionsprogramms (also der DüV) „zusätzliche Maßnahmen und verstärkte Aktionen“ treffen müssen.

Die KLU teilt die Auffassung und die Begründung der EU-KOM, dass die sich derzeit abzeichnende „moderate“ Novellierung der DüV nicht ausreichen wird, um den flächendeckenden „guten Zustand“ der Gewässer zu erreichen. Sie ist darüber hinaus der Auffassung, dass es erhebliche Vollzugsdefizite bei der DüV gibt, die deren Wirksamkeit entsprechend herabsetzen und die es daher zu beheben gilt.

2. Empfehlungen

Mit dem Ziel die Stickstoffeinträge in die Umwelt zu reduzieren, die Ziele der Nitrat-Richtlinie (Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen) und der Wasserrahmenrichtlinie (flächendeckend guter Zustand oder

zumindest gutes Potenzial der Gewässer) zu erreichen und um eine Verurteilung Deutschlands durch den EuGH mit der möglichen Konsequenz von erheblichen Strafzahlungen zu vermeiden, empfiehlt die KLU die vollständige Umsetzung der BLAG-Empfehlungen.

In der Düngeverordnung sind dafür folgende Maßnahmen zu verankern:

- a. Senkung der Stickstoffüberschüsse:** Die anstehende Novellierung der Düngeverordnung ist so zu gestalten, dass der Grenzwert für Trinkwasser von max. 50 mg Nitrat/l bereits im Grundwasser sicher erreicht wird. Dafür ist es erforderlich, dass eine weitere Verringerung der zulässigen Stickstoffüberschüsse von 60 kg N pro ha⁴ in Abhängigkeit von der örtlichen Grundwasserneubildung erfolgt.
- b. Einführung der Hoftor-Bilanz:** Da Stickstoffüberschüsse nicht nur Gewässer, sondern auch die Luft (in Form von Lachgas auch das Klima) und terrestrische Ökosysteme betreffen, sollte die Nährstoffbilanzierung über eine sog. „Hoftor-Bilanz“ erfolgen, damit auch Ammoniakemissionen berücksichtigt werden. Als Zielwert für die Hoftor-Bilanz werden max. 50 kg N/ha empfohlen (einschließlich des Ammoniaks). Denkbar ist auch eine Differenzierung nach Standort und Betriebstyp. Gründe für die Hoftorbilanz anstelle der derzeitigen Flächenbilanz sind die belegbare und objektive Qualität der zugänglichen Daten sowie die dadurch zu erzielenden gut reproduzierbaren und erforderlichenfalls justiziablen Ergebnisse. Die notwendige Rechtsgrundlage sollte unverzüglich geschaffen werden. Die Hoftorbilanz sollte nach Ansicht der KLU ab sofort (nicht erst ab 2018) und ohne eine Beschränkung auf Extremfälle (sprich: für alle landwirtschaftlichen Betriebe) gelten.
- c. Verlängerung der Sperrfrist und Ausweitung der Lagerkapazität für Wirtschaftsdünger:** Nach Ernte der Hauptfrucht, auf Ackerland ab dem 15.9. und auf Grünland ab dem 1.10., darf kein Wirtschaftsdünger mehr ausgebracht werden. Die Mindestlagerdauer ist gemäß den verlängerten Sperrfristen auf 9 Monate auszuweiten. In die Ausbringungsgrenze von 170 kg N/ha sind ausnahmslos alle Wirtschaftsdünger (auch Gärreste) einzubeziehen.
- d. Keine Biogas-Derogationsregelung:** Eine Ausnahmeregelung für die Ausbringung von Biogasgärresten (auf Antrag bis 230 kg N/ha) wird ausdrücklich abgelehnt. Alle Bemühungen, den Einsatz organischer Dünger auf eine Menge zu begrenzen, die eine effiziente N-Verwertung erlaubt, würden damit wieder unterlaufen.
- e. Verschärfte Regelungen für Phosphor:** Auf Böden mit sehr hoher P-Versorgung (Stufe E nach VDLUFA) sollte eine P-Düngung (auch mit Mehrnährstoffdüngern, Wirtschaftsdüngern etc.) nicht mehr zugelassen werden. Auf Böden mit hoher Versorgung (Stufe D) sollte nur noch in Höhe der halben Abfuhr gedüngt werden. Bei mittlerer Versorgung (Stufe C) ist eine ausgeglichene Düngung angezeigt.
- f. Harmonisierung der baulichen Anforderungen an JGS-Anlagen:** Jauche, Gülle und Sickersäfte (JGS) sind zwar keiner Wassergefährdungsklasse zugeordnet, führen bei größeren Einträgen in die Gewässer jedoch zur Eutrophierung. Durch Inkraftsetzen der Bundesrats-Fassung der Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen (AwSV)⁵ würde diesem Umstand Rechnung getragen. Im Jahr 2012 entfielen auf JGS-Unfälle rund 70 Prozent der nach Angaben des Statistischen Bundesamtes freigesetzten Mengen von wassergefährdenden Stoffen. Eine AwSV ohne JGS-Regelung bliebe daher höchst unvollständig und ergäbe aus Sicht des Gewässerschutzes wenig Sinn.
- g. Wirksame Gewässerrandstreifen:** In den nach Wasserrecht mindestens 5 m breiten Gewässerrandstreifen ist der Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln komplett zu verbieten. Die betroffenen Flächen können als ökologische Vorrangflächen im Rahmen der Ökologisierungskomponente angerechnet werden.⁶
- h. Verbesselter Vollzug:** Ferner muss dafür Sorge getragen werden, dass die Verordnungen in der Praxis nicht umgangen werden können und dass eine wirksame Kontrolle zur Einhaltung der Vorgaben erfolgt, mit entsprechenden Sanktionen bei Verstößen. Dies betrifft insbesondere Sanktionen bei Überschreitung des zulässigen Stickstoffsaldos. Die KLU empfiehlt die Einführung eines bundeseinheitlichen Düngekatasters und einer Meldeverordnung nach dem Vorbild Niedersachsens.

3. Fazit

Mit der Novellierung der DüV kann ein wirksamer Schritt getan werden, um landwirtschaftlich bedingte Stickstoff- und Phosphor-Einträge zu begrenzen. Voraussetzung dafür ist, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen (BLAG-Empfehlungen) nicht im Zuge der Verhandlungen verwässert und aufgeweicht werden. Ferner ist dafür Sorge zu tragen, dass die gesetzlichen Anforderungen gut kontrollierbar sind und ein wirkungsvoller Vollzug stattfindet.

Gleichwohl ist die KLU der Meinung, dass das bestehende System der intensiven landwirtschaftlichen Tierhaltung und seiner räumlichen Konzentration grundlegenden grundlegender Veränderungen bedarf. Die Novellierung der DüV kann dies allein nicht leisten. Ohne eine Flächenbindung der Tierhaltung oder (als zweitbeste Lösung) einen überregionalen Nährstoffausgleich bleibt die DüV in ihrer Wirkung begrenzt.

Notizen

- 1 Berechnet als Hoftorbilanz, also einschließlich der Ammoniak-Emissionen.
- 2 Neufassung 2007, zuletzt geändert 2009.
- 3 Der derzeitige Wert schwankt um die 100 kg N/ha herum, siehe UBA „Daten zur Umwelt“
- 4 Ausgewiesen als Flächenbilanz.
- 5 Die Länder-Fassung (Bundesrat) der AwSV enthält einen Abschnitt über JGS-Anlagen. Ob die Bundesregierung diese Fassung übernimmt, war bei Redaktionsschluss noch unklar.
- 6 BfN, UBA, KLU (2014): Ökologische Vorrangflächen - unverzichtbar für die biologische Vielfalt in der Agrarlandschaft! Unter: <http://www.umweltbundesamt.de/publikationen/oekologische-vorrangflaechen-unverzichtbar-fuer-die>



► **Diese Broschüre als Download**

[http://
www.umweltbundesamt.de/
publikationen/die-
landwirtschaft-gruener-
gestalten](http://www.umweltbundesamt.de/publikationen/die-landwirtschaft-gruener-gestalten)

 www.facebook.com/umweltbundesamt.de
 www.twitter.com/umweltbundesamt